سیاست و حکومت در اتحادیه اروپا

نیل ناگنت

ترجمهٔ محسن میردامادی



دفتر مطالعات سیاسی و بین المللی

سیاست و حکومت در اتحادیه اروپا

نیل نیوجنت

ترجمهٔ

محسن میردامادی

دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی

تهران ــ بهار ۱۳۸۸

فهرستنویسی پیش از انتشار

Nugent, Neill

نیوجنت، نیل، ۱۹٤۷ـ م

سیاست و حکومت در اتحادیه اروپا / نیل نیوجنت؛ ترجمه محسن میردامادی. ـ تهران: وزارت امور خارجه، مرکز چاپ و انتشارات، ۱۳۸٤.

سی و نه، ۷۵۳ ص. نمودار.

ISBN: 978-964-361-316-7

بها: ۹۰۰۰۰ ریال

فهرستنویسی براساس اطلاعات فیپا (فهرستنویسی پیش از انتشار)

عنوان اصلی: The Government and Politics of the European Union.

کتابنامه به صورت زیرنویس.

۱. اتحادیه اروپا. ۲. کمیسیون جامعه اروپا. ۳. شورای جامعه اروپا. ٤. مجلس اروپا. ۵. دیوان عدالت جامعه اروپا. الف. میردامادی، محسن، ۱۳۳٤ـ مترجم. ب. ایران. وزارت امورخارجه. مرکز چاپ و انتشارات. ج. عنوان.

JN ۱۵ / ۹ ن ۹ س ۱۳۸۴   ۳۴۱ /۲۴۲۲

کتابخانه ملی ایران   ۸۴-۳۳۱۷۱ م

سیاست و حکومت در اتحادیه اروپا

نیل نیوجنت

ترجمه: محسن میردامادی

چاپ اول: پاییز ۱۳۸٤، چاپ دوم: بهار ۱۳۸۸

تعداد: ۱۰۰۰ جلد

طرح روی جلد: فرنوش دولتی

حروفچینی، صفحه‌آرایی، طراحی، لیتوگرافی، چاپ و صحافی:

مرکز چاپ و انتشارات وزارت امور خارجه

دفتر مرکزی: مینی سیتی، میدان شهید محلاتی، خیابان نخل، خیابان وزارت امور خارجه

تلفن: ۵-۲۲۴۷۲۷۳۲، دورنگار: ۲۲۴۷۲۷۳۶

فروشگاه مرکزی: میدان انقلاب، اول کارگر شمالی، پاساژ البرز، شماره ۱۱، تلفن: ۹-۶۶۴۲۹۰۲۸

فروشگاه شماره ۲: خیابان شهید باهنر، خیابان شهید آقایی

صندوق پستی ۱۹۳۹۵/۴۷۴۶، تلفن: ۲۲۸۰۲۶۶۲

فروشگاه شماره ۳: انتهای خیابان شهید باهنر، میدان شهید باهنر، تلفن: ۷۱-۲۲۲۹۲۲۷۰

فروشگاه اینترنتی: www.mofa.ir

فهرست

بخش اول: تکامل تاریخی ۱

فصل ۱: دگرگونی اروپای غربی ۳

فصل ۲: همگرایی اروپا و دولت‌های اروپای غربی ۳۷

فصل ۳: پیدایش و تکامل جامعه اروپا ۵۵

فصل ۴: از جامعه اروپا تا اتحادیه اروپا ۷۱

بخش دوم: چارچوب معاهده‌ای در حال پیدایش ۸۳

فصل ۵: از رم تا آمستردام ۸۵

فصل ۶: معاهده نیس ۱۲۱

فصل ۷: معاهدات و فرآیند همگرایی ۱۳۹

فصل ۸: کمیسیون ۱۶۱

فصل ۹: شورای وزیران ۲۱۷

فصل ۱۰: شورای اروپا ۲۵۹

فصل ۱۱: پارلمان اروپا ۲۸۹

فصل ۱۲: حقوق و دادگاههای اتحادیه اروپا ۳۴۳

فصل ۱۳: سایر نهادها و بازیگران ۳۷۹

بخش چهارم: سیاست‌ها و فرآیندهای سیاست گذاری اتحادیه اروپا ۴۲۹

فصل ۱۵: فرآیندهای سیاست گذاری ۴۷۷
فصل ۱۶: بودجه ۵۲۱
فصل ۱۷: سیاست کشاورزی و فرآیندهای سیاست‌گذاری ۵۴۵
فصل ۱۸: روابط خارجی ۵۷۱
فصل ۱۹: تأثیرگذاریها و کنترل‌های ملی بر فرآیندهای اتحادیه اروپا ۶۲۳

بخش پنجم: گامی به عقب و نگاهی به آینده ۶۴۹
فصل ۲۰: مفهوم سازی و نظریه‌پردازی ۶۵۱
فصل ۲۱: گسترش ۶۹۳
فصل ۲۲: نتیجه گیری: واقعیت‌های فعلی و چشم‌انداز آینده ۷۱۷

فهرست تفصیلی

فهرست جداول، نمودارها و مدرک .... بیست و سه

فهرست اختصارات .... بیست و پنج

دیباچه چاپ پنجم .... سی و سه

مقدمه .... سی و هفت

بخش اول: تکامل تاریخی

فصل ۱: دگرگونی اروپای غربی ۷

تقسیم‌بندی‌های تاریخی ۷

دگرگونی پس از جنگ ۱۲

صلح پایدار ۱۲

دستور کار جدید ۱۴

مجاری و فرآیندهای جدید ۱۴

تشریح دگرگونی ۱۶

ریشه‌های عمیق همگرایی؟ ۱۷

تأثیر جنگ جهانی دوم ۲۰

وابستگی متقابل ۲۹

ملاحظات ملی ۳۲

فصل ۲: همگرایی اروپا و دولت‌های اروپای غربی ۳۷
اعضای بنیانگذار جامعه اروپا: بلژیک، فرانسه، آلمان غربی، ایتالیا، لوکزامبورگ و هلند ۳۸
عضوگیری در سال ۱۹۷۳: انگلیس، دانمارک و ایرلند ۴۱
عضوگیری در سالهای ۱۹۸۱ و ۱۹۸۶: یونان، اسپانیا و پرتغال ۴۶
عضوگیری در سال ۱۹۹۵: اتریش، فنلاند و سوئد ۵۰
کشورهای اروپای غربی غیر عضو اتحادیه اروپا: نروژ، سوئیس و ایسلند ۵۲
نکات پایانی ۵۴

فصل ۳: پیدایش و تکامل جامعه اروپا ۵۵
جامعه زغال و فولاد اروپا ۵۵
از جامعه زغال و فولاد تا جامعه اقتصادی اروپا ۶۱
معاهدات جامعه اقتصادی اروپا و اوراتم ۶۵
حوزه‌های سیاست‌گذاری معاهده جامعه اقتصادی اروپا ۶۵
حوزه‌های سیاست‌گذاری معاهده اوراتم ۶۸
تمهیدات نهادی معاهدات ۶۸
نکات پایانی ۷۰

فصل ۴: از جامعه اروپا تا اتحادیه اروپا ۷۱
تکامل معاهده‌ای ۷۲
گسترش ۷۳
توسعه فرآیندهای سیاست گذاری ۷۵
توسعه سیاست‌ها ۷۷
نکات پایانی ۸۲

بخش دوم: چارچوبهای معاهده‌ای در حال پیدایش

فصل ۵: از رم تا آمستردام ۸۵

تا قانون اروپای واحد ۸۵

معاهده مؤسس شورای واحد و کمیسیون واحد برای جامعه‌های اروپا ۸۶

معاهده اصلاح برخی مقررات بودجه و معاهده اصلاح برخی مقررات مالی معاهدات .. ۸۶

قانون انتخاب مستقیم نمایندگان مجمع عمومی از طریق اخذ آراء عمومی ۸۶

قانون اروپای واحد ۸۷

معاهده ماستریخت ۸۹

مبانی معاهده ۸۹

شکل‌گیری معاهده ۹۲

محتوای معاهده ۹۴

تصویب معاهده ۱۰۳

معاهده آمستردام ۱۰۵

شکل‌گیری معاهده ۱۰۵

محتوای معاهده ۱۰۸

نکات پایانی ۱۱۹

فصل ۶: معاهده نیس ۱۲۱

سابقه معاهده ۱۲۱

محتوای معاهده ۱۲۳

ترکیب و کارکرد نهادها ۱۲۳

فرآیندهای تصمیم‌گیری ۱۳۱

صلاحیت‌های جدید ۱۳۳

منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا ۱۳۳
اهمیت معاهده ۱۳۶

فصل ۷: معاهدات و فرآیند همگرایی ۱۳۹
شکل‌گیری معاهدات ۱۴۰
معاهدات و ماهیت همگرایی اروپا ۱۴۶
اقتصاد مقدم بر سیاست ۱۴۶
انعطاف پذیری ۱۴۶
پیشرفت گرایی ۱۴۷
افزایش پیچیدگی ۱۴۹
مسیر متغیر ۱۵۴
بازی متقابل بین بازیگران ملی و فوق ملی ۱۵۵
منفعت برای همه ۱۵۶
فرآیندی تحت رهبری نخبگان ۱۵۷
نکات پایانی: یک فرآیند در حال پیشرفت ۱۵۸

بخش سوم: نهادها و بازیگران سیاسی اتحادیه اروپا

فصل ۸: کمیسیون ۱۶۱
انتصاب و ترکیب ۱۶۲
هیئت کمیسرها ۱۶۲
بوروکراسی کمیسیون ۱۷۲
سازمان ۱۷۴
ادارات کل و سایر خدمات ۱۷۴

ساختار سلسله مراتبی ۱۷۵
مکانیسم‌های تصمیم‌گیری ۱۷۸
مسئولیت‌ها و اختیارات ۱۸۳
طراح و پیشنهاددهنده سیاست‌ها و قوانین ۱۸۳
کارکردهای اجرایی ۱۹۱
پاسدار چارچوب قانونی ۲۰۳
نماینده و مذاکره‌کننده خارجی ۲۰۹
میانجی و مصالحه‌گر ۲۱۲
تعالی بخش منافع عمومی ۲۱۳
نکات پایانی ۲۱۴

فصل ۹: شورای وزیران ۲۱۷
مسئولیت‌ها و کارکردها ۲۱۸
ترکیب ۲۲۱
وزراء ۲۲۱
کمیته نمایندگان دائمی ۲۲۷
کمیته‌ها و گروههای کاری ۲۲۹
دبیرخانه کل ۲۳۲
عملکرد شورا ۲۳۴
ریاست شورا ۲۳۴
ساختار سلسله مراتبی ۲۳۷
فرآیندهای تصمیم‌سازی ۲۴۳
نکات پایانی ۲۵۷

فصل ۱۰: شورای اروپا ۲۵۹
خاستگاها و توسعه ۲۵۹
عضویت ۲۶۴
سازمان ۲۶۵
برگزاری نشست‌های شورای اروپا ۲۶۵
تدوین دستور کار ۲۶۶
مکان و زمان برگزاری نشست‌ها ۲۶۹
سیر نشست ۲۶۹
نقش‌ها و فعالیت‌ها ۲۷۵
تکامل اتحادیه اروپا ۲۷۶
موضوعات قانونی و نهادین ۲۷۷
سیاست‌های اقتصادی و پولی اتحادیه اروپا ۲۷۸
روابط خارجی ۲۸۰
موضوعات خاص سیاست داخلی ۲۸۱
شورای اروپا و نظام اتحادیه اروپا ۲۸۳
نکات پایانی ۲۸۶

فصل ۱۱: پارلمان اروپا ۲۸۹
اختیارات و نفوذ ۲۸۹
پارلمان و قانونگذاری اتحادیه اروپا ۲۹۰
پارلمان و بودجه اتحادیه اروپا ۳۰۰
کنترل و نظارت بر بازوی اجرایی ۳۰۳
انتخابات ۳۱۰

احزاب سیاسی و پارلمان اروپا ۳۱۵
فدراسیون‌های فراملی ۳۱۵
گروههای سیاسی در پارلمان اروپا ۳۱۷
احزاب ملی ۳۲۶
ترکیب ۳۲۷
مأموریت دوگانه ۳۲۷
تداوم ۳۲۸
صلاحیت و شایستگی ۳۲۹
سازمان و عملکرد ۳۲۹
مسأله چند مکانی ۳۲۹
تنظیم عملکرد پارلمانی ۳۳۰
کمیته‌های پارلمان اروپا ۳۳۳
جلسات عمومی ۳۳۸
نکات پایانی: آیا پارلمان اروپا در حال تبدیل به یک پارلمان واقعی است؟ ۳۴۰

فصل ۱۲: حقوق و دیوان‌های اتحادیه اروپا ۳۴۳
نیاز به حقوق اتحادیه اروپا ۳۴۳
منابع حقوق اتحادیه اروپا ۳۴۴
معاهدات ۳۴۴
قانونگذاری اتحادیه اروپا ۳۴۷
تفسیر قضایی ۳۵۲
حقوق بین الملل ۳۵۳
اصول کلی حقوق ۳۵۳

محتوای حقوق اتحادیه اروپا ۳۵۴
وضعیت حقوق اتحادیه اروپا ۳۵۵
تأثیر مستقیم ۳۵۶
تفوّق ۳۵۶
دیوان دادگستری ۳۵۷
عدم اجرای تعهد ۳۶۲
درخواست بطلان ۳۶۳
ترک فعل ۳۶۶
اقدام حقوقی برای ایجاد مسئولیت ۳۶۶
ارجاع برای یک حکم بدوی ۳۶۸
استیناف ۳۶۹
نظرخواهی حقوقی ۳۶۹
عضویت و سازمان دیوان ۳۷۰
فرآیند کار دیوان ۳۷۲
دادگاه رسیدگی بدوی ۳۷۴
نکات پایانی ۳۷۶

فصل ۱۳: سایر نهادها و بازیگران ۳۷۹
کمیته اقتصادی و اجتماعی ۳۷۹
مبانی ۳۷۹
عضویت ۳۸۰
سازمان ۳۸۱
کارکردها ۳۸۳

تأثیرگذاری ۳۸۵

کمیته مناطق ۳۸۷

مبانی........ ۳۸۷

عضویت، سازمان، کارکردها و اختیارات........ ۳۸۸

بانک سرمایه‌گذاری اروپا ۳۹۱

مسئولیت‌ها و کارکردها........ ۳۹۱

سازمان........ ۳۹۵

نکات پایانی ۳۹۶

نظام بانک‌های مرکزی اروپا........ ۳۹۷

بافت عملی........ ۳۹۷

اهداف و وظایف........ ۴۰۰

ساختار سازمانی ۴۰۱

نکات پایانی ۴۰۲

دیوان محاسبات ۴۰۳

عضویت و سازمان........ ۴۰۳

فعالیت‌های دیوان........ ۴۰۴

کارایی کنترل‌های مالی ۴۰۷

منافع ۴۰۹

انواع مختلف........ ۴۰۹

دسترسی به تصمیم گیرندگان ۴۱۷

نفوذ........ ۴۲۴

نکات پایانی ۴۲۷

بخش چهارم: سیاست‌ها و فرآیندهای سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا

فصل ۱۴: سیاست‌ها ۴۳۳
خاستگاههای سیاست‌های اتحادیه اروپا ۴۳۳
مسئولیت‌ها و علایق سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا ۴۳۷
تأسیس بازار واحد اروپا ۴۳۸
اقتصاد کلان و سیاست‌های مالی ۴۴۷
سیاست‌های کارکردی ۴۵۱
سیاست‌های بخشی ۴۶۴
سیاست‌های خارجی ۴۶۶
ویژگی‌های سیاست‌های اتحادیه اروپا ۴۶۶
دامنه و تنوع سیاست‌های اتحادیه اروپا ۴۶۷
درجات مختلف دخالت اتحادیه اروپا در امر سیاست‌گذاری ۴۶۸
ماهیت ناهمگون و نسبتاً ناهماهنگ سیاست‌های اتحادیه اروپا ۴۷۲
نکات پایانی ۴۷۴

فصل ۱۵: فرآیندهای سیاست گذاری ۴۷۷
تفاوت در فرآیندهای اتحادیه اروپا ۴۷۷
بازیگران ۴۷۷
کانال‌ها ۴۷۸
عوامل تعیین کننده فرآیندهای سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا ۴۷۹
مبنای معاهده‌ای ۴۸۰
وضعیت مفروض موضوع در حال بررسی ۴۸۱
میزان عمومیت یا خصوصیت موضوع سیاست گذاری ۴۸۲

نوبودن، اهمیت، بحث‌انگیزبودن یا حساسیت سیاسی موضوع مورد نظر ۴۸۳
موازنه مسئولیت‌های سیاست گذاری میان اتحادیه اروپا و سطوح ملی ۴۸۴
شرایط و برداشت‌ها از شرایط ۴۸۴
تدوین قانون در اتحادیه اروپا ۴۸۷
فرآیند مشورت ۴۸۹
فرآیند تصمیم‌گیری مشترک ۴۹۸
فرآیند توافق ۵۰۱
قوانین پس از تصویب در اتحادیه اروپا ۵۰۲
ویژگی‌های ماهوی فرآیندهای سیاست گذاری در اتحادیه اروپا ۵۰۶
مصالحه‌ها و ارتباطات ۵۰۶
مشکلات ایجاد تحول بنیادی ۵۰۸
مانورهای تاکتیکی ۵۰۹
سرعت‌های متغیر ۵۱۰
کارآمدی فرآیندهای سیاست گذاری اتحادیه اروپا ۵۱۱

فصل ۱۶: بودجه ۵۲۱
محتوای بودجه ۵۲۱
چشم‌اندازهای مالی ۵۲۲
ترکیب بودجه ۵۲۴
درآمد ۵۲۴
هزینه ۵۲۸
تصمیم‌گیری بودجه‌ای ۵۳۱
فرآیند تنظیم بودجه ۵۳۱

ویژگی‌های ماهوی فرآیند بودجه ۵۴۲

نکات پایانی ۵۴۴

فصل ۱۷: سیاست کشاورزی و فرآیندهای سیاست گذاری ۵۴۵

محتوای سیاست مشترک کشاورزی ۵۴۵

چه مسئله ویژه‌ای برای کشاورزی وجود دارد؟ ۵۴۷

ماهیت متمایز بخش کشاورزی ۵۴۸

عوامل سیاسی ۵۴۹

سیاست مشترک کشاورزی چگونه عمل می‌کند؟ ۵۵۶

بازار واحد داخلی ۵۵۶

ترجیح جامعه ۵۵۹

تأمین مالی مشترک ۵۶۱

آثار و پیامدهای سیاست مشترک کشاورزی ۵۶۲

فرآیندهای سیاست‌گذاری ۵۶۴

طرح و تدوین موضوع در کمیسیون ۵۶۴

تصمیم‌گیری در شورا ۵۶۶

مدیریت و اجرای سیاست مشترک کشاورزی ۵۶۹

نکات پایانی ۵۷۰

فصل ۱۸: روابط خارجی ۵۷۱

تجارت خارجی ۵۷۲

اتحادیه اروپا و نظام تجارت جهانی ۵۷۲

سیاست‌های تجاری ۵۷۳

تجارت و موافقتنامه‌های تجاری ۵۷۵
فرآیندهای سیاست گذاری ۵۷۸
سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی ۵۸۲
تکامل سیاست خارجی ۵۸۲
تکامل سیاست‌های امنیتی و دفاعی ۵۸۷
محتوای سیاست‌ها و اقدام سیاسی ۵۹۲
فرآیندهای سیاست‌ها: سیاست خارجی ۵۹۶
فرآیندهای سیاست‌ها: سیاست دفاعی ۶۰۷
همکاری توسعه ۶۰۸
سیاست‌ها ۶۰۸
فرآیندهای سیاست گذاری ۶۱۲
بعد خارجی سیاست‌های داخلی ۶۱۴
مشکلات استمرار و نمایندگی کردن ۶۱۷
نکات پایانی ۶۲۰

فصل ۱۹: تأثیرگذاریها و کنترل‌های ملی بر فرآیندهای اتحادیه اروپا ۶۲۳
دولت‌ها ۶۲۴
تأثیرگذاری بر کمیسیون ۶۲۴
تأثیرگذاری بر شورا ۶۲۶
پارلمان‌ها ۶۳۳
دیوان‌ها ۶۳۶
سطوح پایین‌تر از دولت‌های ملی ۶۳۸
نظرات شهروندان ۶۴۰

رفراندومها ۶۴۰
انتخابات پارلمان اروپا ۶۴۲
انتخابات پارلمانهای ملی ۶۴۳
افکار عمومی ۶۴۴
احزاب سیاسی ۶۴۵
گروههای ذینفع ۶۴۶
نکات پایانی ۶۴۷

بخش پنجم: گامی به عقب و نگاهی به آینده

فصل ۲۰: مفهوم سازی و نظریه پردازی ۶۵۱
مفهوم سازی از اتحادیه اروپا ۶۵۳
دولت‌ها و سازمان‌های بین دولتی ۶۵۵
فدرالیسم ۶۵۸
دولت محوری و همیاری ۶۶۰
حکمرانی چند سطحی ۶۶۴
سه مفهوم کلیدی: حاکمیت، تعامل بین دولتی و فوق ملی گرایی ۶۶۷
تعریف اصطلاحات ۶۶۸
تعامل بین دولتی / فوق ملی در اتحادیه اروپا ۶۶۸
مشارکت در حاکمیت؟ ۶۷۲
تئوریزه کردن همگرایی اروپا: تئوری کلان ۶۷۳
نوکارکردگرایی ۶۷۴
تعامل بین دولتی ۶۷۷
وابستگی متقابل ۶۸۰

آینده تئوری همگرایی ۶۸۳
نظریه‌پردازی از کارکرد اتحادیه اروپا: تئوری میان برد ۶۸۶
نونهادگرایی ۶۸۷
شبکه‌های سیاست گذاری ۶۸۹
نکات پایانی ۶۹۱

فصل ۲۱: گسترش ۶۹۳
تشریح دور جاری گسترش ۶۹۴
کشورهای مرکز و شرق اروپا ۶۹۴
قبرس و مالت ۶۹۶
ترکیه ۶۹۸
چرا اتحادیه اروپا تمایل به گسترش دارد ۷۰۰
چارچوب فرآیند مذاکرات ۷۰۲
چالش گسترش اتحادیه اروپا ۷۰۴
مسئله هویت ۷۰۴
نهادها و فرآیندهای تصمیم‌گیری ۷۰۵
پویایی و توازن داخلی ۷۰۶
معضلات اقتصادی ۷۰۷
سیاست‌ها و روابط خارجی ۷۰۸
تمهیدات اتحادیه اروپا برای گسترش ۷۰۹
همکاری با متقاضیان ۷۰۹
آماده‌سازی اتحادیه برای گسترش ۷۱۰
پیامدهای گسترش و تعمیق اتحادیه ۷۱۳
نگاهی به آینده ۷۱۴

فصل ۲۲: نتیجه‌گیری: واقعیت‌های فعلی و چشم‌انداز آینده ۷۱۷
اتحادیه اروپا و ماهیت متغیر نظام بین‌الملل ۷۱۷
منحصر به فرد بودن اتحادیه اروپا ۷۱۹
آینده اتحادیه اروپا ۷۲۰
عوامل مؤثر بر چشم‌انداز آینده ۷۲۰
چالش‌ها ۷۲۳
اتحادیه اروپا و شکل‌گیری مجدد اروپا ۷۲۷

ضمائم

گاه‌شمار وقایع مهم در فرآیند همگرایی اروپا ۷۲۹
راهنما برای مطالعه بیشتر ۷۴۹

فهرست جداول، نمودارها و مدارک

* جداول

۱-۸: ادارات کل و سایر واحدهای خدماتی کمیسیون ۱۷۶

۲-۸: فرآیندهای مورد استفاده در رابطه با اجرای اختیارات کمیسیون............ ۲۰۱

۱-۹: انواع و تعداد نشست‌های شورای وزیران........................ ۲۲۳

۲-۹: عوامل اصلی تعیین کننده پیشرفت یک طرح از طریق دستگاه شورا.......... ۲۳۹

۱-۱۱: اقدامات پارلمانی از ژانویه تا دسامبر ۲۰۰۱........................ ۲۹۷

۲-۱۱: ترتیبات ملی انتخاباتی برای انتخاب سال ۱۹۹۹ پارلمان اروپا ۳۱۳

۳-۱۱: گروههای سیاسی در پارلمان اروپا ۳۱۹

۴-۱۱: کمیته‌های دائمی پارلمان اروپا........................ ۳۳۴

۱-۱۲: اسناد قانونگذاری مصوب، جایگزین شده یا منقضی در سال ۲۰۰۱ .... ۳۵۱

۱-۱۴: میزان مشارکت اتحادیه اروپا در سیاستگذاری........................ ۴۷۰

۲-۱۴: ماهیت مشارکت اتحادیه اروپا در سیاستگذاری........................ ۴۷۱

۱-۱۶: چشم‌انداز مالی ۶-۲۰۰۰ .... ۵۲۵

۲-۱۶: مراحل مختلف بودجه سال ۲۰۰۲........................ ۵۳۰

* نمودارها

۱-۱۳: ساختار سازمانی COPA ۴۱۶

۱-۱۵: مراحل اصلی فرآیندهای قانونگذاری اتحادیه اروپا ۴۹۳

۲-۱۵: فرآیند تصمیم‌گیری مشترک (ماده ۲۵۱) ۵۱۲
۱-۱۸: ساختارهای تصمیم‌گیری در CFSP و ESDP ۵۹۸

*** اسناد**

۱-۷: معاهده اتحادیه اروپا ۱۴۰
۲-۷: معاهده مؤسس جامعه اروپا (مندرجات) ۱۴۱

List of Abbreviations فهرست اختصارات

ABB	activity based budgeting
ABM	activity based management
ACEA	Association of European Automobile Constructors
ACP	African, Caribbean and Pacific Countries
AMCHAM-EU	EU Committee of the American Chamber of Commerce
APPE	Association of Petrochemical Producers in Europe
ASEAN	Association of South-East Asian Nations
BEUC	European Bureau of Consumers'Associations
BRITE	Basic Research in Industrial Technologies for Europe
CAP	Common Agricultural Policy
CCP	Common Commercial Policy
CCT	Common Customs Tariff
CDU/CSU	German Christian Democratic Union/Christian Social Union
CEA	European Insurance Committee
CEEC	Central and Eastern European country
CEEP	European Centre of Enterprises With Public Participation
CEFIC	European Chemical Industry Federation

CENELEC	European Committee for Electrotechnical Standardisation
CET	Common External Tariff
CFP	Common Fisheries Policy
CFSP	Common Foreign and Security Policy
COPA	Committee of Agricultural Organisations in the European Union
COPS	Political and Security Committee
COR	Committee of the Regions
COREPER	Committee of Permanent Representatives
CSCE	Conference on Security and Cooperation in Europe
CSF	Community Support Framework
DG	Directorate General
DRIVE	Dedicated Road Infrasture for Vehicle Safety in Europe
EAGGF	European Agricultural Guidance and Guarantee Fund
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EC	European Community
ECB	European Central Bank
ECMM	European Community Monitoring Mission
ECOFIN	Council of Economic and Finance Ministers
ECSC	European Coal and Steel Community
ecu	Europea currency unit
ED	European Democratic Group
EDA	Group of the European Democratic Alliance

EDC	European Defence Community; also European Documentation Centre
EDF	European Defence Fund
EEA	European Economic Area
EEB	European Environmental Bureau
EEC	European Economic Community
EES	European Employment Strategy
EFPIA	European Federation of Pharmaceuitcal Industry Associations
EFTA	European Free Trade Association
EIB	European Investment Bank
EIF	European Investment Fund
ELDR	Federation of European Liberal, Democratic and Reform Parties
EMI	European Monetary Institute
EMS	European Monetary System
EMU	European Monetary Union
EP	European Parliament
EPC	European Political Cooperation
EPP	European People's Party
ER	Technical Group of the European Right
ERDF	European Regional Development Fund
ERM	Exchange Rate Mechanism
ERRF	European Rapid Reaction Force

ESBG	European Savings Bank Group
ESC	Economic and Social Committee
ESCB	European System of Central Banks
ESDI	European Security Defence Identity
ESDP	European Security and Defence Policy
ESF	European Social Fund
ESPRIT	European Strategic Programme for Research and Development in Information Techology
ETUC	European Trade Union Confederation
EU	European Union
EUCOFIL	European Union of Fruit and Vegetable Wholesalers, Shippers, Importers and Exporters
EUL	European United Left
EUMC	European Union Military Committee
EUMM	European Union Monitoring Force
EUMS	European Union Military Staff
Euratom	European Atomic Energy Community
EUREKA	European Research Coordinating Agency
EUROBIT	European Association of Manufacturers of Business Machines and Data Processing Equipment
EUROFER	European Confederation of Iron and Steel Industries
EUR-OP	Office for Official Publications of the European Communities

FCO	Foreign and Commonwealth Office
FDP	German Free Democratic Party
FEEM	Federation of European Explosives Manufacturers
FN	French National Front
FRG	Federal Republic of Germany
FRY	Former Republic of Yugoslavia
FTA	Free Trade Area
G7	Group of Seven
G8	Group of Eight
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
GDR	German Democratic Republic
GNP	Gross National Product
IEA	International Energy Agency
IGC	Intergovernmental Conference
IMF	International Monetary Fund
IMP	Integrated Mediterranean Programme
IUR	International Union of Railways
JET	Joint European Torus
JHA	Justice and Home Affairs
JRC	Joint Research Centre
LDR	Liberal Democratic and Reformist Group
LU	Left Unity

MAGP	Multiannual Guidance Programme
MEP	Member of the European Parliament
MSI	Italian Social Movement
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NCB	National Central Bank
NCI	New Community Instrument
NTB	non-tariff barrier (to trade)
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European Economic Cooperation
OJ	Official Journal of the European Communities
OLAF	European Anti-Fraud Office
OMC	open method of coordination
OSCE	Organisation for Security and Cooperation in Europe
PASOK	Greek Socialist Party
PDB	Preliminary Draft Budget
PES	Party of European Socialists
PHARE	Programme of Community Aid for Central and Eastern European Countries
PLO	Palestine Liberation Organisation
QMV	qualified majority voting
RACE	Research and Development in Advanced Communications Technologies for Europe
RBW	Rainbow Group

R&TD	Research and Technological Development
SCA	Special Committee on Agriculture
SEA	Single European Act
SEM	Single European Market
SME	small and medium-sized enterpise
TAC	total allowable catch (fish stocks)
TACIS	Programme for Technical Assistance to the Independent States of the Former Soviet Union and Mongolia
TEC	Treaty Establishing the European Community
TEU	Treaty on European Union
UK	United Kingdom
UKREP	United Kingdom Permanent Representation to the European Union
UN	United Nations
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe
USA	United States of America
VAT	Value added tax
WEU	Western European Union

دیباچه چاپ پنجم

مشابه چاپ چهارم، چاپ پنجم، «حکومت و سیاست در اتحادیه اروپا» شامل میزان قابل توجهی مطالب به روز شده برخی ساختاربندیهای جدید، بازنویسی بخش‌های زیاد و در حد قابل توجه مطالب جدید می‌باشد.

مطالب جدید عمدتاً توصیف و تحلیل تحولاتی است که پس از چاپ چهارم اتفاق افتاده است. از جمله این تحولات: معاهده نیس، پیشرفت سریع در جهت گسترش اتحادیه، موافقتنامه کاتونو[1]، شروع استراتژی لیسبون[2]، و شکل‌گیری پول واحد (یورو) می‌باشد.

یک مسئله برای نوشتن در مورد اتحادیه اروپا اینست که چه زمانی از اصطلاحات «اتحادیه اروپا» و «جامعه اروپا» استفاده شود. مشکل از زمان معاهده ماستریخت، ۱۹۹۲، شروع شد که، همانطور که در فصل ۵ توضیح داده شده، شرایط بسیار پیچیده و گیج کننده را بوجود آورد. این امر با مشارکت دادن آنچه که تا آنزمان عموماً بعنوان جامعه شناخته می‌شد در یک اتحادیه اروپای وسیعتر، و با نامگذاری مجدد جامعه اقتصادی اروپا ـ که در بین سه جامعه تشکیل دهنده جامعه اروپا مهمترین آنها بود ـ به جامعه اروپا اتفاق افتاد! به عبارت دیگر، تحت معاهده ماستریخت جامعه اروپا یکی از جامعه‌های سه گانه اروپا شد، و این سه جامعه قسمت‌های تشکیل دهنده اتحادیه اروپا شدند. پایان موجودیت یکی از جامعه‌های سه گانه ـ ذغال و فولاد اروپا (ECSC) ـ که برای یک دوره پنجاه ساله طراحی شده بوداین پیچیدگی را بیشتر می‌کرد. برای کاهش این پیچیدگی گیج کننده و پرهیز از توضیح مکرر اصطلاحات برای کسانی که از این کتاب استفاده می‌کنند، من اصطلاح اتحادیه اروپا و هر کجا ممکن بوده اصطلاح اختصاری آن (EU) را بکار برده‌ام. اما هر کجا که بکاربردن اصطلاح EU دقیق نبوده، اصطلاحی

---

1. Cotonou Agreement

2. Lisbon Strategy

که مناسب بوده بکار رفته است.

در مورد نحوه بکارگیری شماره مواد معاهده‌ای در متن توضیحی لازم است. معاهده اتحادیه اروپا (TEU) و معاهده تشکیل دهنده جامعه اروپا (TEC) بوسیله معاهده آمستردام شماره‌گذاری مجدد شد. در نتیجه، مواد معاهده که قبلاً بسادگی بوسیله شماره‌های آنها شناخته می‌شدند ـ مانند ماده ۳b از TEC(Subsidiarity) و ماده ۸۶ از TEC (سوء استفاده از موقعیت مسلط در بازار) ـ شماره‌های جدید پیدا کردند. بدلیل ناآشنابودن این شماره‌ها، در چاپ چهارم شماره‌های جدید در کنار شماره‌های قدیم که در پرانتز قرار گرفته بودند بکار برده می‌شد. این شیوه دیگر ضروری به نظر نمی‌رسد، لذا در این چاپ شماره‌های قدیم حذف شده مگر در مواردی که ضروری به نظر می‌رسیده است. تحولات در اتحادیه اروپا در یک گذار و انتقال دائمی می‌باشند. برای اینکه خوانندگان این کتاب و کتابهای مشابه به اطلاعات روز دسترسی داشته باشند ناشرین یک سایت ایجاد کرده‌اند که اطلاعات کلیدی ـ مانند ترکیب گروهها در پارلمان اروپا ـ به روز ارائه می‌گردد. این سایت همچنین به سایر سایتهای مفید نیز مرتبط است و آدرس آن عبارتست از: <http://www.Palgrave. com/ Politics/eu>

در چاپهای قبلی مواردی همچون تصمیمات شورای اروپا، مقررات و دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا، و احکام دیوان دادگستری اروپا در جداولی می‌آمد.این موارد در این چاپ حذف شده است. یک دلیل این بوده که فضا برای مطالب دیگر ایجاد شود ولی دلیل دیگر این بوده که این مطالب براحتی روی اینترنت قابل دسترسی است، مناسب‌تر از همه روی سایت EU:
<www.earopa. ea. int>

از آن موقع که چاپ چهارم کتاب چاپ شد، وینسنت رایت[1]، که من برای اولین بار در اواخر دهه ۱۹۶۰ زمانیکه در دانشگاه نیوکاسل دانشجو بودم او را ملاقات کردم، و پس از آن استاد راهنمای من در دوره دکترایم بود، و سالها بعد با من و ویلیام پاترسون[2] سنگ بنا و

1.Vincent Wright

2. William Paterson

توسعه «سری اتحادیه اروپا»[۱] را بنیان نهاد، درگذشت. وی متن تمامی چاپهای قبلی کتاب را مطالعه می‌کرد و نقطه نظرات ارزنده‌ای ارائه می‌کرد. من مایلم نشان دهم چقدر به وی مدیونم و چقدر جای او خالی است.

در پایان باید از همه آنانیکه که در انتشار این کتاب کمک کردند تشکر کنم، بخصوص خوانندگانی که با ارائه نقطه نظرات خود مشوق من بودند و بدون آن چاپ سریع کتاب امکان‌پذیر نمی‌شد.

نیل ناگنت

جولای ۲۰۰۲

مقدمه

شاید زمانی که در اوائل دهه ۱۹۵۰ با تشکیل جامعه ذغال سنگ و فولاد اروپا اولین گام عملی مهم در جهت همگرایی اروپای پس از جنگ برداشته می‌شد کمتر قابل پیش‌بینی بود که مسیر همگرایی اروپا چگونه طی خواهد شد. ولی امروز با اطمینان می‌توان ابراز داشت که در بین سازمانهای منطقه‌ای که در دوران پس از جنگ جهانی دوم در مناطق مختلف جهان شکل گرفت، جامعه اروپا یا اتحادیه اروپای امروز موفقترین تجربه را از خود بر جای گذاشته و البته سیر تحولات و ویژگیهای آن نیز منحصر به فرد بوده است. هر چند مسیر طی شده توسط جامعه / اتحادیه اروپا مسیری توأم با فراز و نشیب و با سرعتهای متفاوت در دوره‌های مختلف زمانی بوده است ولی جهت حرکت آن همواره پیش رونده بوده است.

اینک بهتر می‌توان قضاوت کرد که روش ژان مونه[۱] فرانسوی که به او لقب بنیانگذار جامعه اروپا داده‌اند و معتقد بود برای همگرایی اروپا باید همکاری و هم‌پیوندی را از حوزه اقتصاد، حوزه‌ای با حساسیت کمتر سیاسی[۲]، آغاز کرد و آنرا ادامه داد تا نهایتاً و بتدریج به حوزه‌های حساس سیاسی[۳] نیز تسری یابد بیش از دیدگاه فدرالیست‌ها و کسانی که از همان ابتدا همکاری در حوزه‌های سیاسی و دفاعی را تجویز و توصیه می‌کردند با واقعیات آنروز اروپا سازگاری داشته است. نظر ژان مونه در مورد طرح شومان[۴] که در سال ۱۹۵۰ برای تشکیل جامعه ذغال و فولاد اروپا ارائه شد و مونه خود نقش اصلی را در طراحی آن داشت این بود که «این پیشنهاد یک هدف بسیار مهم سیاسی دارد: ایجاد یک شکاف در برج وباروی حاکمیت ملی که به اندازه کافی کوچک خواهد بود که موافقت روی آنرا تضمین کند، ولی در عین حال با اندازه

1. Jean Monnet
2. Low Politics
3. High Politics
4. Schuman plan

کافی عمیق هست که راه را به سمت وحدت، که برای صلح ضروری است، باز کند».

آن گامهای محتاطانه اولیه از حوزه محدود ذغال و فولاد و با تنها شش کشور عضو امروز پس از حدود ۵۰ سال به اتحادیه‌ای با ۲۵ عضو، با بازار واحد و پول واحد، و گسترش یافته به حوزه‌های سیاسی، اجتماعی و قضائی تبدیل شده است. دستاوردهای جامعه ذغال و فولاد و سپس جامعه اروپا در همان دهه اول آنچنان موفقیت‌آمیز بود که بریتانیای هنوز مغرور را که در ابتدا شأن و جایگاه خود را بالاتر از آن می‌پنداشت که به دعوت برای عضویت بعنوان یکی از کشورهای بنیانگذار جامعه پاسخ مثبت دهد در دهه دوم خود متقاضی پیوستن به جامعه اروپا شد.

جامعه / اتحادیه اروپا در دوره پنجاه و چند ساله خود در هر مرحله گامی به جلو برداشته و با تصویب معاهدات مختلف هم باعث گسترش و هم تعمیق تدریجی اتحادیه شده است: معاهده زغال و فولاد اروپا در ۱۹۵۱؛ معاهدات جامعه اقتصادی اروپا و اوراتم در ۱۹۵۷؛ «قانون اروپای واحد» در سال ۱۹۸۷ با هدف تکمیل بازار داخلی (بازار واحد) تا سال ۱۹۹۲؛ معاهده ماستریخت یا معاهده اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۲ با گسترش صلاحیت اتحادیه به حوزه‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک[1] و امور داخلی و قضایی[2]؛ معاهده آمستردام در سال ۱۹۹۷ و معاهده نیس در سال ۲۰۰۱ که شرایط را برای عضویت ده کشور جدید در اتحادیه و همچنین حرکت بسمت تنظیم یک قانون اساسی برای اتحادیه اروپا فراهم کرد. با اصلاحات معاهده‌ای جامعه / اتحادیه علاوه بر گسترش حوزه‌های فعالیت خود سعی کرده با افزایش تدریجی اختیارات پارلمان اروپا کمبود دمکراسی[3] در اتحادیه که همواره مورد انتقاد منتقدان بوده را کاهش دهد.

اتحادیه اروپا هر چند هنوز دارای کاستی‌های قابل توجه می‌باشد ولی در دوران ۵۰ ساله موجودیت خود سازمانی بسیار پیچیده و به تعبیری گیج کننده و دستاوردهایی بسیار ارزنده

---

1. Common Foreign and Security Policy (CFSP)
2. Justice and Home Affairs (JHA)
3. Democtratic deficit

برای اروپا به ارمغان آورده است.

مجموعه تحولاتی که در این نیم قرن در جامعه / اتحادیه اروپا صورت گرفته آنرا به یکی از موضوعات مهم و جذاب حوزه مطالعات روابط بین‌الملل تبدیل کرده و محققین و صاحبنظران بسیاری در این حوزه به تحقیق و تتبع و تألیف پرداخته‌اند. کتاب «سیاست و حکومت در اتحادیه اروپا» نوشته Neill Mugent یکی از کتابهای جامع در این رابطه می‌باشد که مورد اقبال دانش پژوهان قرار گرفته و چاپ پنجم آن در سال ۲۰۰۲ به بازار کتاب عرضه شده است. در این کتاب زمینه‌های تاریخی تشکیل جامعه اروپا، معاهدات مختلف جامعه / اتحادیه اروپا، نهادها و بازیگران ملی و فوق ملی در اتحادیه، سیاستها و فرآیندهای سیاست‌گذاری، سیر تحول همگرایی در سیاست خارجی اتحادیه، و مباحث مفهمومی و تئوریک مورد بررسی قرار گرفته و می‌تواند تصویری از ابعاد مختلف و پیچیده اتحادیه اروپا به دانش پژوهان و علاقمندان عرضه نماید.

لازم به ذکر است که قبل از انتشار چاپ پنجم این کتاب چاپ چهارم آن ترجمه و مراحل نهایی برای انتشار را طی می‌کرد که چاپ پنجم کتاب منتشر شد و طبعاً بهتر دیده شد که ترجمه چاپ پنجم منتشر گردد. مؤلف دو فصل جدید به چاپ پنجم کتاب اضافه نموده و اصلاحات قابل ملاحظه‌ای نیز در برخی فصول انجام داده بود. این تغییرات تقریباً بطور کامل در ترجمه لحاظ شده است و در برخی موارد که چاپ قبلی مطالبی بیش از چاپ جدید داشته و مطالعه آن مفید به نظر می‌رسیده آن قسمت‌ها از متن حذف نشده است.

در پایان وظیفه خود می‌دانم از همه کسانی که در تهیه و آماده‌سازی این متن برای انتشار مساعدت نمودند بخصوص آقایان فریدون محمدهاشمی و مسعود اجتهادی و همچنین سرکار خانم مریم افروخته و خانم زهرا صادقیان و نیز مرکز چاپ و انتشارات دفتر مطالعات وزارت امور خارجه که از هر گونه مساعدت برای انتشار کتاب دریغ نورزیدند، صمیمانه تشکر نمایم.

محسن میردامادی

آبان ۱۳۸۴

بخش اول

تکامل تاریخی

مقدمه

هیچ سیستم یا سازمان سیاسی را احتمالاً نمی‌توان به درستی شناخت مگر آنکه آن را در چارچوب تاریخی و عملیاتی‌اش مورد بررسی قرار داد. بر ساختار و عملکرد نهادهای دولتی، ماهیت و پویایی نیروهای سیاسی، و دل مشغولی‌ها و عملکرد صاحبان قدرت تصادف و شانس حاکم نیست. نیروها و وقایع تکامل بخش در شکل‌دهی و قالب‌بندی مستمر این پدیده‌ها دخیلند.

یک سازمان نسبتاً جدید چون اتحادیه اروپا[1] نیز همچون پدیدهٔ نسبتاً دیرپای دولت - ملت[2]، تابع همین اصل است و نمی‌توان بدون در نظر گرفتن منابع تاریخی و یا شرایط جهانی مربوطه، به ماهیت آن پی برد. (به توضیح کاربرد اصطلاحات اتحادیهٔ اروپا (EU) و جامعه اروپا (EC)[3] در دیباچه کتاب حاضر مراجعه نمایید.) از این رو، اتحادیهٔ اروپا، به خاطر ضعف ساختار و ماهیت غیر متعارف و ناسازگار خویش همواره مورد انتقاد قرار گرفته و بارهاو بارها این اتحادیه بر سر مسائلی چون قیمت کره، عدم تفکر عینی و واقع بینانه و عدم اقدام مشترک در برابر معضلاتی چون بیکاری، عدم توازن‌های منطقه‌ای و دیگر مشکلات عمده با مشکلات جدّی مواجه شده است. جای تردید نیست که بخش قابل توجهی از این انتقادات حقیقت دارد اما مشکلات اتحادیهٔ اروپا در یافتن راه‌حل‌های جمعی و هماهنگ برای معضلات موجود و سیاستگذاریهای مشترک برای کسانی که از نگرش تاریخی برخوردارند کاملاً قابل درک است. قبل از این که کشور جدیدی به عضویت جامعهٔ اروپا یا اتحادیهٔ اروپا درآید، اعضای قبلی تصمیمات عمده را دربارهٔ مسائل اصلی خود اتخاذ کرده‌اند. بنابراین، برای دولتهایی که تا همین اواخر، قدرتهایی بزرگ محسوب می‌شده‌اند و یا اینکه خود را تافتهٔ جدا بافته و دارای منافع

---

1. European Union (EU).
2. Nation - states.
3. European Community

خاص تصور می‌کرده‌اند بسیار دشوا راست که بخشی از حاکمیت ملی خویش را از طریق انتقال اختیارات تصمیم‌گیری به یک سازمان چند ملیتی که احتمالاً کشورهای دیگر در آن دست بالا را دارند، از دست بدهند. لذا هر گونه تحلیلی دربارهٔ اتحادیهٔ اروپا و دستاوردها و ناکامی‌های آن، باید با در نظر گرفتن این امر صورت گیرد. به عبارت دیگر، اتحادیهٔ اروپا را باید در چارچوب نیروهای تشکیل دهنده‌اش در گذشته و حال دید. برخی از این نیروها، به ویژه آنهایی که از وابستگی متقابل اقتصادی قابل ملاحظه‌ای برخوردارند، سهم به سزایی در نزدیک کردن کشورها به یکدیگر ایفا نموده‌اند. حرکت دیگران (که تأکید بیش از حدی روی فرضیات دیرپا در مورد اهمیت استقلال و حاکمیت ملی دارند) در جهت همکاری و همگرایی، بسیار کند، دشوار و محل اختلاف بوده است.

در تبیین و ارزیابی اتحادیهٔ اروپا موضوع حاکمیت ملی، هم به لحاظ تاریخی و هم از نظر نقشی که در حیات معاصر این اتحادیه ایفا می‌کند، حائز کمال اهمیت می‌باشد. بسیاری از مخالفان و منتقدان اتحادیهٔ اروپا، این نظریه را تبلیغ می‌کنند که دولت ملی (و نه یک سازمان بین‌المللی) به طور طبیعی واحد سیاسی عالی و نهایی محسوب می‌شود. آنها معتقدند که اگر انتقال قدرت به بروکسل، لوکزامبورگ و استراسبورگ (سه مقرّ عمدهٔ نهادهای اتحادیه اروپا) خدشه‌ای به حاکمیت ملی وارد آورد باید در برابر آن مقاومت کرد. اما، آنچه که این مخالفان نادیده می‌گیرند این است که حاکمیت ملی کشورهای اروپایی مدتها قبل از تشکیل جامعه و اتحادیهٔ اروپا در اثر نیروهایی که هیچ ربطی با این اتحادیه نداشته‌اند، کمرنگ و کمرنگ‌تر گردیده است. تحرکات بازارهای مالی، انتقال سرمایه در چارچوب شرکتهای چند ملیتی، تغییر الگوهای تجاری، و تسلط نظامی بلامنازع ایالات متحدهٔ آمریکا، از جمله این عوامل می‌باشند.

کلیهٔ کشورهای اروپای غربی از این عوامل متأثر گردیده و در واقع، دنباله رو تحولات بین‌المللی گردیده‌اند که هیچ نقشی در کنترل آنها ندارند. این ضعف قدرت، به معنی انتقال قانونی حق حاکمیت کشورها (مانند نمونهٔ اتحادیهٔ اروپا) به نهادهای بین المللی نیست اما، در عین حال شباهت بسیار به آن دارد. واقعیت این است که با گسترش بی وقفهٔ حوزه نفوذ بخش‌های

تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری، دیگر کشورها نمی‌توانند در انزوا عمل نمایند و مجبورند مجموعه‌ای از تأثیرگذاریهای خارجی را پذیرفته و خود را با آن تطبیق دهند. بنابراین، نباید اتحادیهٔ اروپا را تهدیدی برای حاکمیت ملی کشورهای عضو تلقی کرد. بلکه بر عکس، اتحادیهٔ اروپا با عرضهٔ ابزارهایی برای اعمال کنترل کشورهای عضو بر جنبه‌هایی از تصمیم‌گیری‌های اتحادیه از طریق همکاری با یکدیگر در سطوح مختلف و به روش‌هایی متناسب با انترناسیونالیسم پس از جنگ توجه کافی به این خطر و نگرانی اعضاء مبذول کرده است.

بنابراین، هدف اصلی بخش اول از نوشتار حاضر ایجاد مبنا و زمینه لازم برای درک اتحادیه اروپا، از طریق دنبال کردن سیر تحول اتحادیه و قرار دادن آن در جایگاه واقعی تاریخی و عملیاتی خود می‌باشد.

در فصل اول، تفاوت فاحش میان روابط کشورهای اروپای غربی در قبل و بعد از جنگ مورد بررسی قرار می‌گیرد و عوامل مؤثر بر تحولات پس از جنگ در روابط میان کشورهای مزبور مورد تجزیه تحلیل قرارگرفته و گامهای اولیه تشکیلاتی در این رابطه تشریح می‌گردد.

فصل دوّم، نگاهی به عناصر اصلی فرآیند همگرایی اروپای غربی - دولت‌ها - می‌افکند و مواضع متفاوت آنها و نیز، مشارکت آنها در این فرآیند را بررسی می‌کند.

فصل سوم، به تحلیل ایجاد و تکامل سه جامعه اروپایی اختصاص یافته است. جامعهٔ ذغال و فولاد اروپا (ECSC)[1] که در پی انعقاد معاهده پاریس به سال ۱۹۵۱ تأسیس گردیده، جامعهٔ انرژی اتمی اروپا (Euratom)[2] و جامعه اقتصادی اروپا (EEC)[3] که هر دوی آنها در پی انعقاد معاهدات رم در مارس ۱۹۵۷ تشکیل گردیدند.

فصل چهارم ویژگی‌های اصلی تکامل فرآیند همگرایی اروپا از معاهده رم به بعد را توصیف می‌کند. فصل پنجم بر دو معاهده عمده اتحادیه اروپا که در سالهای اخیر منعقد شده‌اند متمرکز گردیده است: پیمان ماستریخت ۱۹۹۲ و معاهده آمستردام ۱۹۹۷.

---

1. European Coal and Steel Community. 2. European Atomie Energy Community.

فصل اول

دگرگونی اروپای غربی[1]

تقسیم‌بندیهای تاریخی
دگرگونی پس از جنگ
تشریح دگرگونی
نکات پایانی: ماهیت پیچیده فرآیند همگرایی

تقسیم‌بندیهای تاریخی

امروزه با پیشرفت روند همگرایی[2] اروپای غربی و استقرار سیستمهای دموکراتیک و مبتنی بر بازار در سراسر اروپای شرقی و مرکزی، تأکید بر وحدت و هویت مشترک قارهٔ اروپا، به امری عادی و رایج در میان مفسران و صاحب‌نظران امور این قاره مبدل شده است.

اما، باید به خاطر داشت که این وحدت و هویت مشترک که از آن سخن می‌رود (و اگر غرب و شرق اروپا را درکنار یکدیگر بگذاریم، چندان قوی نیست)، پدیده‌ای جدید محسوب می‌شود. سراسر تاریخ اروپا، مالامال از تقسیم، تنش و مناقشه است و آرمان مشترک و همدلی در آن به‌ندرت مشاهده می‌شود. حتی اگر توجه خود را فقط به بخشی از اروپا، که مورد توجه نگارندگان این کتاب است معطوف کنیم، مشاهده می‌کنیم که به رغم پیشرفت فرآیند وحدت در این بخش از اروپا (اروپای غربی)، دولت‌ها و ملت‌های این بخش از قاره نیز از دیرباز به جهات

---

1. The Transformation of Western E[illegible]

مختلف تقسیم شده‌اند و از یکدیگر جدا مانده‌اند.

شاید زبان یکی از مهم‌ترین عوامل این جدایی باشد. ممکن است زبان‌شناسان مشابهت‌هایی را میان زبان‌های اروپایی بیابند، اما در حقیقت اکثر ملت‌های این منطقه از جهان نتوانسته‌اند و هنوز نیز نمی‌توانند مستقیماً به یکدیگر نزدیک شده و در هم ادغام گردند. (امروزه، ۲۴ درصد از شهروندان اتحادیهٔ اروپا آلمانی را زبان اول خود می‌دانند، ۱۷ درصد فرانسوی، ۱۷ درصد انگلیسی، و ۱۶ درصد ایتالیایی. در مجموع ۵۳ درصد از شهروندان اتحادیه اروپا ادعا می‌کنند که قادرند حداقل به یک زبان اروپایی بجز زبان مادری خود صحبت کنند، و ۴۱ درصد مدعی هستند که زبان انگلیسی را می‌دانند (*Eurobarometer, 2001:4*)) مذهب، دومین منبع افتراق در اروپا محسوب می‌شود. کشورهای شمال اروپا (به استثنای ایرلند) عمدتاً پروتستان هستند در حالی که کشورهای جنوبی این قاره (از جمله فرانسه و به استثنای یونان ارتدوکس) کاتولیک می‌باشند. تقابل سنتهای فرهنگی و تجربیات تاریخی نیز به تعاریف متفاوت از "خودی" و "غیرخودی" در سراسر نقشهٔ اروپا منجر شده است.

این تفاوت‌ها، اگر چه موجب نزدیکی برخی ملت‌ها به یکدیگر گردیده است اما در عین حال موجبات دوری برخی ملل را نیز از یکدیگر فراهم ساخته است. همراه با میراث بر جای مانده از کشاکش قدرت و جنگهای متعددی که می‌تواند توضیحگر علت تقسیم این قاره به کشورهای مختلف باشد، هر یک از اقوام این قاره دارای هویت خاص خود و وابستگی‌ها و وفاداریهای ویژه خویش می‌باشند. برخی از این کشورها (به عنوان مثال فرانسه، اسپانیا و انگلیس) قرنها در ابعاد جغرافیایی کنونی خویش به سر برده‌اند. برخی دیگر (از جمله آلمان، ایتالیا، و ایرلند) نسبتاً جدیدتر، بوده و عمدتاً در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، در اثر ظهور نیروی ناسیونالیسم، به عنوان یک کشور واحد شکل گرفتند.

حداقل تا مقطع جنگ جهانی دوم، و در برخی موارد حتی تا مدتها پس از آن تقسیمات زبانی، مذهبی و فرهنگی میان کشورهای اروپای غربی، در اثر بروز تنش‌های سیاسی و اقتصادی، تشدید گردید.

افتراق سیاسی، شکل رویارویی سیستم‌های مختلف دولتی و جهت‌گیری‌های متفاوت ایدئولوژیک به خود گرفت. در قرن نوزدهم و اوایل قرن بیستم، حکومت‌های خودکامه با دمکراسی‌های نوپای پارلمانی برخورد پیدا کردند. بین دو جنگ جهانی، دموکراسی پارلمانی در چند مورد زیر ضربه قرار گرفت و محو گردید: در سال ۱۹۲۲ توسط فاشیست‌های ایتالیا، در سال ۱۹۳۳ توسط نازیسم در آلمان، و پس از جنگ داخلی ۳۹ - ۱۹۳۶ توسط دیکتاتورهای محافظه کار در اسپانیا. فراگیر شدن دمکراسی پارلمانی در سراسر اروپای غربی، تا نیمهٔ دههٔ ۱۹۷۰ - و در پی فروپاشی دیکتاتورهای شبه جزیرهٔ ایبری و سرنگونی رژیم نظامی در یونان - به طول انجامید.

افتراق اقتصادی نیز کم اهمیت‌تر از افتراق سیاسی نبود. از نخستین روزهای انقلاب صنعتی تا اواسط قرن نوزدهم، بریتانیا به لحاظ صنعتی و تجاری، بر اروپا تسلطی بلامنازع داشت اما به تدریج آلمان، بلژیک، فرانسه و دیگران به چالش با قدرت بریتانیا برخاستند و رقابت میان این کشورها برای جذب بازارهای ماوراء بحار در اوایل قرن بیستم به اوج خود رسید. در همین حال، اقتصاد کشورهای شمال اروپا راهی متمایز از جنوب را طی می‌کرد: کشورهای شمال دارای پایه‌های صنعتی قدرتمندی بودند حال آن که اقتصاد کشورهای جنوب همچنان کشاورزی و توسعه نایافته باقی مانده بود.

بنابراین اروپای غربی از دیرباز یک منطقهٔ تقسیم شده بود و بسیاری از این تقسیمات نیز منبع تنش، خصومت و جنگ‌های متعدد گردید. این تقسیمات که خود را به شکل رقابت‌های اقتصادی و ایدئولوژیک، تمایل به کسب قدرت و حیثیت ملی، و ترکیب خطرناک رهبری‌های ضعیف، خود بزرگ بین و در عین حال بی‌لیاقت نشان می‌داد موجب گردید که تا بعد از جنگ جهانی دوم رقابت و عدم اطمینان بر روابط میان اکثر دولت‌های اروپایی سایه افکن باشد.

تنها در قرن بیستم، دو جنگ ویرانگر جهانی به وقوع پیوست که هر دوی آنها از اروپا آغاز شد. در جنگ اول جهانی (۱۹۱۸-۱۹۱۴) کشورهای محور - بریتانیا، فرانسه و روسیه - و

همچنین ایتالیا از سال ۱۹۱۵ بر علیه آلمان و اطریش - مجار[1] وارد مبارزه شدند و در جنگ دوم جهانی (۱۹۴۵-۱۹۳۹) نیز ابتدا آلمان و از سال ۱۹۴۱ با کمک ایتالیا تلاش کرد که تسلط بلامنازع خویش را بر سراسر قارهٔ اروپا (به جز شبه جزیرهٔ ایبری) تحمیل نماید.

در اینجا لازم است به زمینه‌های آغاز جنگ جهانی دوم اشاره‌ای گذرا داشته باشیم زیرا به وضوح خواهیم دید که چگونه کشورهایی که اختلاف قابل ملاحظه‌ای با یکدیگر داشتند و حتی در جنگ رویاروی یکدیگر قرار گرفتند در دورهٔ پس از جنگ به یکدیگر نزدیک شده و روابط مبتنی بر همکاری میان خود برقرار نمودند. به طور خلاصه این نکته را باید متذکر شد که ویژگی اصلی دوران میان دو جنگ جهانی در اروپا وجود مناسبات به شدت سیّال بین دولت‌هاست. این دوره شاهد شکل‌گیری هیچ سیستم اتحاد پایدار نبود و هیچ گونه موازنهٔ روشن قدرت نیز در آن به چشم نمی‌خورد. کشورهای اروپایی، از جمله کشورهای اروپای غربی، در بخش اعظم این دوره، در بهترین حالت، به یکدیگر به دیدهٔ سوء ظن می‌نگریستند. با وجود فراوانی معاهدات دو و چند جانبه، توافقات و انعقاد پیمانهای متعدد، فضای سیاسی اروپا از هیچ الگوی عمومی تبعیت نمی‌کرد و لذا تأثیر این توافقات نیز بسیار محدود و کم دامنه باقی ماند. کشورهای اروپایی در مورد مسائل مختلف اتحادیه‌های مختلفی تشکیل می‌دادند که قبل از آن که نشانهٔ اعتماد متقابل باشد، بیانگر ترس فزایندهٔ این کشورها از یکدیگر بود.

در فاصلهٔ دو جنگ، هر از چند گاهی پیشنهادی در مورد همکاری میان کشورهای اروپایی مطرح می‌گردید اما با استقبال چندانی مواجه نمی‌شد. فضای حاکم بر مناسبات بین الملل (که ویژگی آن رقابتهای ملی و برخورد منافع کشورها بود) برای طرح این پیشنهادات مناسب نبود و به نظر می‌رسید مدافعان اصلی پیشنهادات مزبور نیز خود اهداف ملی را در سر می‌پروراندند. به عنوان مثال «آریستید بریان[2]» که از سال ۱۹۲۵ تا ۱۹۳۲ وزیر خارجهٔ فرانسه بود از مدافعین سرسخت همکاری‌های اروپایی بود اما، به وضوح هدف اصلی خویش را حفظ یک سیستم سیاسی پایدار در اروپا اعلام می‌کرد که مبنای آن تحمیل صلح بر آلمان بر اساس معاهدهٔ

1. Austria - Hungary.
2. Aristide Briand.

ورسای[1] (۱۹۱۹) بود. بر عکس «گوستاو اشترسمان[2]» که از سال ۱۹۲۳ تا ۱۹۲۹ وزیر خارجهٔ آلمان بود، همکاری اروپایی را از یک سو راهی برای سست کردن قید و بندهایی می‌دانست که پیمان ورسای برپای آلمان نهاده بود و از سوی دیگر کسب اقتدار گذشتهٔ آلمان به عنوان یک قدرت بزرگ را میسر می‌ساخت.

فقدان تمایل و حساسیت در زمینهٔ همکاری‌های اروپایی را قبل از جنگ جهانی دوم به وضوح می‌توان در عملکرد «جامعهٔ ملل[3]» مشاهده کرد. این سازمان که در سال ۱۹۱۹ به منظور حفظ امنیت بین المللی ایجاد شده بود در عمل تحت سلطهٔ کشورهای اروپایی قرار گرفت و به محلی برای تفاهم متقابل و بهبود روابط این کشورها مبدل گردید. به سه دلیل «جامعه ملل» با شکست روبرو شد. اولاً، اهداف این سازمان بسیار مبهم بود و مورد تفاسیر مختلف قرار می‌گرفت. ثانیاً، ساختار سازمان مزبور بر اساس اتفاق میان دولتها استوار بود و بنابراین هر گونه اقدام و موضع‌گیری آن مستلزم جلب نظر موافق همه اعضا بود. ثالثاً و مهم‌تر از همه این که دولتها از جامعهٔ ملل انتظارات متفاوتی داشتند. برخی (به ویژه فرانسه) و نیز اغلب کشورهای کوچک و متوسط اروپای مرکزی که در سالهای ۱۹ - ۱۹۱۸ در پی فروپاشی امپراتوری اطریش - مجارستان پدید آمده بودند در کنار انگلیس، جامعهٔ ملل را ابزاری برای حفظ وضعیت ایجاد شده بر اساس پیمان ورسای تلقی می‌کردند. اما برخی دیگر (به ویژه آلمان و ایتالیا) سعی داشتند به کمک این سازمان، در قرارداد صلح ۱۹۱۹ تغییر ایجاد کرده و آماده بودند هر لحظه که احساس کردند سازمان مزبور در جهت نیل به این هدف کارساز نیست آنرا نادیده گرفته و یا ترک کنند.

بدین ترتیب اروپا در حد فاصل دو جنگ شاهد افزایش تنش‌ها و رقابت‌های ملی بود. جاه‌طلبی‌های قدرت طلبانه و توسعه طلبانهٔ آلمان که در جنگ جهانی اول سرکوب شده بود همچنان ارضا نشده باقی ماند. وقتی بالاخره جنگ آغاز شد. نیروهای محور (آلمان و ایتالیا)

---

1. Versailles Treaty.
2. Gustav Stresemann.

توانستند حداقل برای مدتی کنترل سراسر قارهٔ اروپا را از اقیانوس اطلس گرفته، تا قلب اتحاد شوروی به دست گیرند. در اروپای غربی، تنها انگلیس و کشورهای بی طرف (ایرلند، پرتغال، اسپانیا، سوئد و سوئیس) اشغال نشدند. وقتی در می سال ۱۹۴۵ نمایندگان دولت آلمان تسلیم بدون قید و شرط را پذیرفتند نازیسم و فاشیسم به زانو درآمدند اما سیستم‌های اقتصادی و سیاسی در سراسر اروپا لرزان شده بودند، شهرها و روستاها ویران شدند و میلیونها نفر جان باختند.

دگرگونی پس از جنگ

از جنگ جهانی دوم به بعد مناسبات میان کشورهای اروپای غربی تغییر اساسی پیدا کرده است. در این رابطه، به سه نکتهٔ اساسی اشاره می‌شود.

صلح پایدار

از سال ۱۹۴۵ تاکنون دولتهای اروپایی در صلح و تفاهم با یکدیگر به سر برده‌اند و هیچ گونه رویارویی مسلحانه میان دو کشور اروپایی روی نداده و در آینده نیز روی نخواهد داد. همان طور که آلتیرو اسپینلی[1] یکی از مدافعین و معماران بزرگ همگرایی اروپا، اندکی قبل از مرگش در سال ۱۹۸۵ اظهار داشت:

> ***یک تغییر بزرگ در شعور سیاسی اروپا به وجود آمده که در تاریخ سابقه نداشته است. قرن‌ها کشورهای همسایه دشمن بالقوهٔ یکدیگر و هر لحظه آماده برافروختن آتش جنگ بوده‌اند. اکنون پس از تجربهٔ دو جنگ بزرگ و وحشتناک در اروپا، همسایگان دست دوستی به سوی یکدیگر دراز کرده و از مشارکت در سرنوشت مشترک دم می‌زنند[2].***

اعتقاد به سرنوشت مشترک، شاید اندکی اغراق‌آمیز باشد اما واقعیت این است که تحول از

1. Altiero Spinelli.

2. Spinelli, 1986, p. xiii.

روابط خصمانه به سوی مناسبات دوستانه، چنین نیست. مطمئناً کشورهای اروپایی همچنان به رقابت با یکدیگر در بسیاری از عرصه‌ها ادامه می‌دهند و این رقابت بعضی مواقع به تنش‌ها و کدورت‌هایی منجر می‌شود. اما این ناملایمات عمدتاً در مورد مسائلی است که برای حل آنها راه حل نظامی متصور نیست.

در واقع نه تنها راه حل نظامی برای اختلافات موجود میان کشورهای اروپایی متصور نیست بلکه این قبیل اصطکاک‌ها میان کشورهای اروپای غربی در زمینه‌ای رخ داده که در آن معمولاً این دولت‌ها در خصوص اینکه چه کسانی دوست و چه کسانی دشمنان واقعی یا بالقوه تلقی می‌شوند اشتراک نظر داشته‌اند. در چنین مواقعی اغلب کشورهای اروپای غربی اختلافات را کنار گذاشته و موضع واحدی اتخاذ کرده‌اند. تا اواخر دههٔ ۱۹۸۰ و اوایل دههٔ ۱۹۹۰ که امواج انقلاب سراسر اروپای شرقی و اتحاد شوروی را درنوردید، کمونیسم دشمن مشترک و آشکار کشورهای اروپای غربی تلقی می‌شد و این امر موجب گردید که کشورهای مهم این منطقه از جهان، عضویت کامل یا جزئی یک اتحادیهٔ نظامی مشترک را بپذیرند: سازمان پیمان آتلانتیک شمالی[1] (ناتو). اکنون که به نظر می‌رسد خطر کمونیسم از اروپا رخت بربسته است، و ترتیبات امنیتی غرب باید بر اساس شرایط جدید تعدیل و اصلاح گردد. در این شرایط جدید کشورهای شرق و مرکز اروپا دیگر دشمن بالفعل محسوب نمی‌شوندبلکه دوست بالقوه به شمار می‌آیند و مهم‌ترین نگرانی امنیتی برای غرب اروپا شعله‌ور شدن آتش تنش‌های قومی و ملی در بخشهایی از قلمرو سابق شوروی (و نه فقط روسیه) و ناآرامی و آشوب در خاور میانه می‌باشد. در راستای ایجاد این تحولات، ترتیبات امنیتی جدیدی در سراسر اروپا توسعه یافت، سه کشور از اروپای شرقی و مرکزی - مجارستان، لهستان و جمهوری چک - به عضویت ناتو در آمدند، و همین برنامه برای بقیه هم برنامه‌ریزی شده است و ده کشور CEEC[2] برای عضویت تقاضا کرده‌اند- و برای پیوستن به اتحادیه اروپا در نوبت هستند.

1. The North Atlantic Treaty organisation. (NATO)

دستور کار جدید

در سراسر سیستم بین المللی، موضوعات مورد بحث و مذاکره میان کشورهااز تغییرات فراوان برخوردار گردیده است. اما، همان طور که مناقشات منطقه‌ای نشان می‌دهد دراین زمینه نباید راه اغراق پیمود. مسلماً دستور کار مذاکرات بین المللی دیگر کمتر حول مسائل سنتی و "حساس سیاسی"[1] دور می‌زند و بیشتر مسائلی را شامل می‌شود که از "حساسیت کمتر سیاسی"[2] برخوردار می‌باشند. البته باید گفت، سیاستهایی که به موجودیت و بقای یک کشور مربوط می‌شوند (مانند موضوعات سرزمینی، سیاست دفاعی و مانورهای مربوط به توازن قدرت) بیش از پیش به سیاستهای مربوط به رفاه و ثروت مردم (مانند سیاست‌های تجاری، ثبات پولی، حفاظت از محیط زیست و امنیت خطوط هوایی) مربوط شده‌اند.

این تغییر در محتوای دستورهای کاری به ویژه در جهان صنعتی غرب و قبل از همه در اروپای غربی مشهود می‌باشد، منطقه‌ای که می‌توان گفت این تغییر را به طور کامل از سر گذرانده است. البته "سیاست قدرت"[3] کلاسیک هنوز به طور کامل محو نشده اما نقش مسلط و تعیین کننده سابق خود را از دست داده است. وقتی نمایندگان ۱۵ کشور عضو اتحادیهٔ اروپا گرد هم می‌آیند، مواردی را به طور طبیعی مورد بحث قرار می‌دهند که یک یا دو نسل قبل حتی طرح آنها را در مذاکرت بین المللی، تصور نمی‌کرد. به عنوان مثال می‌توان از آنچه که امروز از آن تحت عنوان رقابت اقتصادی "منصفانه" یاد می‌شود، یا چگونگی جذب و استفاده مشترک از اطلاعات تحقیقاتی برای رسیدن به نتایج عمومی، اینکه تا چه حد باید به دامداران سوبسید پرداخت شود، و یا حداکثر میزان مجاز حمل بار در جاده‌ها، نام برد.

مجاری و فرآیندهای جدید

به موازات متنوع شدن دستور کار مذاکرات بین المللی، تغییراتی نیز در روش‌های برقراری

1. High policy.
2. Low policy.
3. Power Politics.

ارتباط میان کشورها پدید آمده است. ابزارهای سنتی دیپلماسی برای برقراری روابط میان کشورها از طریق وزات امور خارجه کشورها و سفارتخانه‌ها، اهمیت کمتری پیدا کرده و کانال‌ها و فرایندهای جدیدی نقش پیدا کرده‌اند.

همانند دستور کارهای در حال تغییر، دگرگونی در نحوه ارتباط میان کشورها نیز در جهان صنعتی و به ویژه در اتحادیهٔ اروپا مشهودتر از دیگر نقاط دنیا می‌باشد. اکنون بخش‌های محدودی از سیستم سیاسی و اداری کشورها در غرب از دخالت در مناسبات خارجی برکنار مانده‌اند. هر روز بر ابعاد ارتباطات نوشتاری، مکالمات تلفنی، ارسال پیام توسط دورنگار و برگزاری جلسات دو جانبه و چندجانبه، بیشتر از روز پیش افزوده می‌گردد. دامنهٔ تماس‌ها، طیف گسترده‌ای از تماس‌های موقت برای مأموریتهای خاص تا تماس‌های بسیار منظم و سازمان یافته را شامل می‌گردد.

در اتحادیهٔ اروپا، نمایندگان دولت‌های عضو در حوزه‌ها و سطوح مختلف در یک روزکاری جلسات و تماس‌های متنوعی با یکدیگر برقرار می‌کنند. در این تماسها، یا تصمیمات الزام آور و لازم الاتباع برای کلیه کشورهای عضو اتخاذ می‌شود (که در اکثر موارد با اکثریت آراء انجام می‌گیرد) یا در مورد نحوه رسیدن به سیاستهای هماهنگ در موارد ممکن و مفید بحث می‌شود و یا این که صرفاً اقدام به تبادل نظر و اطلاعات می‌گردد. در سطوح پائین‌تر مقامات رده‌های میانی و پائین معمولاً پیرامون جزئیات بحث و بررسی می‌کنند و عملکرد تصمیمات این رده باید مورد تصویب پایتخت‌های ملی قرار گیرد. این مقامات در چارچوب کمیته‌های متعدد قراردادها و طرح‌های پیشنهادی را به طور مشروح مورد بحث و بررسی قرار می‌دهند. در بالاترین سطح نیز رؤسای دولت‌ها قرار دارند که در اجلاسیه‌های منظم شرکت می‌کنند. در این جلسات، طیف گسترده‌ای از مسائل مورد بررسی قرار می‌گیرد. این جلسات، انواع متفاوتی دارد؛ اجلاسیه‌های شورای اروپا که با شرکت هر پانزده عضو اتحادیهٔ اروپا هر سال دوبار برگزار می‌شود؛ جلساتی که با حضور نخست وزیر انگلیس، رئیس جمهور فرانسه، صدر اعظم آلمان و نخست وزیر ایتالیا حداقل سالی یک بار برگزار می‌گردد؛ و در سطح وسیعتر در چارچوب "اجلاس سران اقتصادی

غرب»[1] که در آن رهبران سیاسی انگلیس، فرانسه، آلمان، ایتالیا، کانادا، ژاپن و ایالات متحدهٔ آمریکا و نیز رئیس کمیسیون اروپا و رئیس دولتی که ریاست ادواری شورای وزیران اروپا را بر عهده دارد گرد هم می‌آیند.

تشریح دگرگونی

در تشریح روحیهٔ همکاری و همگرایی در اروپای غربی پس از جنگ (که در واقع سنگ بنای اولیه و عامل اصلی تکامل بعدی اتحادیهٔ اروپا واقع شد) صاحب نظران و ناظران مسائل اروپا به عوامل تعیین کنندهٔ مختلفی اشاره می‌کنند که در برخی موارد جهت‌گیریهای متفاوتی نیز داشته‌اند. از جمله مسائلی که در این رابطه مشکل ساز بوده است می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: تحولات اروپا تا چه حد دارای ریشه‌های تاریخی بوده و تا چه میزان در عکس العمل به شرائط خاص پس از سال ۱۹۴۵ تحقق پیدا کرده است؟ موازنهٔ میان عوامل سیاسی و اقتصادی در تحولات جاری اروپا به چه شکل برقرار شده است؟ تأثیرگذاری عمومی بین‌المللی در مخالفت با نگرش‌های تنگ نظرانهٔ اروپایی تا چه حد دارای نقش بوده است؟ آیا می‌توان از یک جنبش پایدار و قدرتمند هوادار وحدت و همگرایی اروپا سخن گفت و یا اینکه باید از یک سلسله جنبش‌های خاص و ناهماهنگ در پاسخ به شرائط خاص سخن به میان آورد؟

در تلاش برای یافتن پاسخ این سؤالات به چهار نکتهٔ اساسی در ادبیات سیاسی اروپا باید توجه داشت: در بررسی‌های تحلیلی، هر یک از این مباحث جداگانه مطالعه می‌شوند اما باید دانست که در عمل تمامی مباحث فوق به یکدیگر وابسته‌اند و یکدیگر را تکمیل و تقویت می‌کنند. همچنین باید توجه داشت که نقش عوامل فوق ثابت و بدون تغییر نیست و در شرایط مختلف متفاوت می‌باشد. به عنوان مثال، اگر چه آرمانهای سیاسی و نگرش‌های رویایی دربارهٔ یک اروپای متحد در سالهای پس از جنگ تا حدودی اهمیت داشت، اما طی سالیان اخیر از اهمیت آنها کاسته شده و محاسبات ملی دربارهٔ سود و زیان اقتصادی و سیاسی فرآیند وحدت

1. Western Economic Summits.

جایگزین آن گردیده است.

ریشه‌های عمیق همگرایی؟

برخی مفسران و دست‌اندرکاران ریشهٔ تحولات پس از جنگ اروپا را در گذشته‌های دور می‌بینند. حامیان و طرفداران همگرایی اروپا، به ویژه در زمرهٔ این افراد قرار می‌گیرند. آنها معتقدند که اروپا یک هویت منحصر به فرد و قابل تعریف می‌باشد و همیشه نیز چنین بوده است. آنها شاهد مدعای خویش را این مسئله می‌دانند که اروپا همیشه مهد تمدن مدرن بوده که ارزش‌های اروپایی و فرهنگ و ادبیات خاص خود را داشته است. این نوع استدلال، به بهترین نحو در سخنان "والتر هالشتاین"[1] نخستین رئیس کمیسیون جامعهٔ اقتصادی اروپا (EEC) منعکس می‌باشد:

اروپا، خلق نمی‌شود، بلکه دوباره کشف می‌گردد. مهم‌ترین تفاوت میان شکل‌گیری ایالات متحدهٔ اروپا و ایالات متحدهٔ آمریکا این نیست که آمریکا بر خلاف اروپا از اتحاد تعدادی از کشورهای مستقل تشکیل نشد، بلکه تفاوت این دو در آنجاست که اندیشه اتحاد هزار سال است که در مخیله اروپایی‌ها پرورده می‌شود و هیچ گاه به دست فراموشی سپرده نشده است...

طرفداران یک فدراسیون اروپایی به خوبی می‌دانند که اروپایی‌ها در یک سلسله از ارزشها شریک هستند: خیر و شر، حقوق و وظائف بشر، نحوهٔ ادارهٔ جامعه، معنی سعادت و فاجعه. اروپایی‌ها در بسیاری از مسائل دیگر نیز اشتراک نظر دارند: تاریخ مشترک، دستاوردهای افتخارآفرین و حوادث شرم آور، شادی‌ها و محنت‌ها، و سرنوشت آیندهٔ خود[2].

بدیهی است که رگه‌های قدرتمندی از آرمانگرایی در این اظهارات نهفته است. افرادی چون هالشتاین معتقدند که تشدید اختلافات، واگرایی و منازعه میان ملتها و دولتها که مدت‌های

مدید در اروپا رواج داشت حاصل برخورد متقابل تحولات جغرافیایی، تاریخی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی بوده است. این یک نگرش دیرپاست و تنها نقطه نظر یک یا چند تاریخ نگار نیست، اختلافات و تقسیمات در تاریخ اروپا به مراتب بیشتراز اشتراکات و تجربیات و ارزشهای مشترک بوده است. در واقع آنچه که از آن تحت عنوان اشتراکات یاد می‌شود، چیزی نیست جز حاصل ناگزیر تقرب جغرافیایی کشورهای اروپایی.

اگر چه امروزه نگرش "آرمانگرایانه" به مسئله وحدت اروپا، طرفدار چندانی ندارد اما هنوز کسانی هستند که مایلند بر اهمیت بعد تاریخی همگرایی اروپای غربی تأکید نماید. به نظر آنها متاسبات میان کشورهای اروپایی در قرن نوزدهم، زمینه ساز تحولات پس از سال ۱۹۴۵ بوده و تداوم صلح در بخش اعظم قرن حاضر نتیجهٔ تفاهم متقابل و توافق قدرت‌های بزرگ می‌باشد. اما مشکل این نگرش در آنجاست که در اهمیت قرن نوزدهم به مثابهٔ قرن صلح مبالغه می‌کند و در ترسیم ابعاد همکاری میان دولتها در این قرن راه اغراق می‌پیماید. آنچه که از آن تحت عنوان هماهنگی ملت‌ها[1] یاد می‌شد، در واقع تلاشی جنینی برای اعمال کنترل استراتژیک از طریق دیپلماسی و برگزاری اجلاس‌های سران کشورها بود. اما این استراتژی هنگامی به اجرا درآمد که بخش اعظم اروپا هنوز زیر سلطهٔ حکومت‌های خودکامه و محافظه کار قرار داشت و بسیاری از کشورهای امروز اروپا هنوز در شکل کنونی خود موجودیت نیافته بودند. در هر حال، این سیستم توانست فقط از سال ۱۸۱۵ تا جنگ کریمه موجودیت خویش را حفظ نماید و به جنگهای نیمه قرن و توازن قوای پس از آن ختم گردید (که به دشواری می‌توان آن را حاصل همکاری و اعتماد اروپایی‌ها به یکدیگر تلقی کرد) و به عنوان ابزاری در خدمت حفظ صلح در قارهٔ اروپا قرار گرفت.

شاید در عرصهٔ تاریخ اقتصادی بتوان بیشترین شواهد را از اعمال نفوذها و تبیین‌های دراز مدت و دیرپا جستجو کرد. تقریباً از اواخر قرن هجدهم همگرایی اقتصاد *ملی* در کشورهای اروپایی آغاز شد و موانع موجود بر سر راه فعالیتهای اقتصادی در *داخل* کشورهای این قاره

1. Concert of Nations.

برچیده گردید. این روند به تقویت یکپارچگی سیاسی این کشورها کمک کرد، ضمن این که خوداز آن تأثیر پذیرفت، و در شکل ناسیونالیسم و تأکید بیش از پیش بر دولت مستقل و دارای حاکمیت ملی به عنوان عالی‌ترین واحد جمعی نمود پیدا کرد. تقریباً از اواسط این قرن دستاوردها و کامیابی‌های این یکپارچگی سیاسی و اقتصادی در داخل کشورها و به موازات آن ارتباطات متقابل فزاینده در اروپا که حاصل تغییرات تکنولوژیک و پیشرفتهای اقتصادی بود باعث افزایش همکاری دولت‌ها و ارتقاء تجارت، رقابت و رشد اقتصادی شد. به نظر برخی از تاریخ نگاران اقتصادی، در این زمان نطفه‌های اولیه یک اقتصاد اروپایی بسته شد. به عنوان مثال، پولارد[1] در زمینهٔ تحولات قرن نوزدهم اروپا می‌نویسد:

فرآیند صنعتی شدن اروپا به آرامی ونسبتاً هماهنگ پیش می‌رفت و یکی از علل این امر همگرایی اقتصاد اروپا در بسیاری از ابعاد و جابجایی نیروی کار در حد مناسب، آزادی جابجایی کالا به میزان بیشتر و وجود بیشترین آزادی برای انتقال تکنولوژی، دانش فنی و سرمایه بود[2].

اما، بر خلاف الگوی رایج در دولتهای ملی هیچ چیز در رابطه با همگرایی اقتصادی اروپا اجتناب‌ناپذیر نبود. همین طور رابطهٔ روشنی نیز میان همگرایی اقتصادی و وحدت سیاسی اروپا به چشم نمی‌خورد. بر عکس، در ربع آخر قرن نوزدهم، کشورهای اروپایی به دلایل متعدد به شکل بی‌سابقه‌ای به سوی سیاست حمایت اقتصادی[3] و در عین حال تأکید بر هویت و وجدان ملی خود روی آوردند. در اوایل قرن بیستم و به ویژه در حد فاصل میان دو جنگ جهانی سیستم تجارت آزاد از صحنهٔ اروپا رخت بر بست. اقتصاد کشورها بر اساس خودکفایی شکل گرفت و هر دولت از اقتصاد خویش در برابر اقتصاد دیگران بی دریغ حمایت به عمل آورد. به موازات این سیستم‌های اقتصادی به غایت بسته، تنش و رقابت سیاسی میان کشورها نیز شدت گرفت که در سطور قبل به آن اشاره شد.

---

1. Pollard.

2. Pollard, 1981, pp. 38-9.

بنابراین تجربهٔ تاریخی اروپا بر این حقیقت فوق العاده مهم که تاکنون نادیده گرفته شده انگشت می‌گذارد که اگر چه صنعتی شدن و آزادسازی اقتصاد به طور بالقوه زمینه را برای افزایش ارتباطات متقابل و مناسبات تفاهم‌آمیز و هماهنگ میان کشورهای اروپایی آماده ساخت اما هیچ کدام از این فرآیندها را تضمین و تثبیت نکرد. قدرت اروپا در خدمت جنگ قرار گرفت و کشورهای عمدهٔ اروپایی در سال ۱۹۱۴ با شرکای تجاری خویش وارد جنگ شدند. به علاوه در فاصله دو جنگ جهانی نیز ارتباطات اقتصادی نتوانست کشورها را به یکدیگر نزدیک کرده و یا مانع دورتر شدن اهداف و استراتژی‌های آنها از یکدیگر گردد. وقتی در اواخر این فصل، از مسئله نوسازی و وابستگی متقابل برای تشریح همگرایی سیاسی و اقتصادی پس از جنگ در اروپا استفاده خواهیم کرد باید یکبار دیگر مطالب این سطور را در ذهن مرور کنیم. بدون تردید هر دوی این عوامل مهم‌اند اما همان طور که تاریخ اروپا در سال‌های قبل از سال ۱۹۳۹ نشان می‌دهد هیچ یک از این دو لزوماً منطق همگرایی را در خود نهفته ندارند. سیر امور تا حدود زیادی به شرایط زمانی و مکانی بستگی پیدا می‌کند و چنانچه در سطور بعد خواهیم دید سیر حوادث در دوران پس از سال ۱۹۴۵ با دوران قبل از جنگ بسیار تفاوت خواهد داشت.

تأثیر جنگ جهانی دوم

جنگ جهانی دوم بدون تردید نقطهٔ عطفی در سیستم حاکم بین کشورهای اروپای غربی محسوب می‌شود. تنها چند سال پس از خاموش شدن آتش جنگ، کشورهای اروپایی روند همکاری با یکدیگر را آغاز کردند و در چند مورد نیز گامهایی در جهت وحدت برداشتند که تا قبل از جنگ حتی تصور آن نیز مشکل بود. این چرخش مدیون چند عامل اساسی بود که همراه با نتایج جنگ در فضای اروپا و درک اروپایی از ضروریات زمان، تحولی چشم‌گیر پدید آورد. این عوامل ماهیتاً سیاسی و اقتصادی بودند.

عوامل سیاسی

این عوامل خود به چهار عرصهٔ کلیدی تقسیم می‌شوند:

(۱) *مبارزه با ناسیونالیسم*. جنگ جهانی دوم بیش از هر زمان دیگری در گذشته، موجب درک این حقیقت گردید که ناسیونالیسم افسارگسیخته و افراطی بر افروزندهٔ آتش جنگ است. به همین دلیل پس از جنگ در اغلب کشورهای اروپایی ناسیونالیسم با کشتار جمعی مترادف فرض می‌شد. در سطح بین‌المللی نیز این تفکر، تأسیس یک نهاد قدرتمند بین المللی راکه قدرت و اختیارات بیشتری از «جامعه ملل» قبل از جنگ داشته باشد خواستار گردید. و همین تقاضای قوی بود که سرانجام به تأسیس سازمان ملل متحد در سال ۱۹۴۴ انجامید. اما این حقیقت که دو جنگ جهانی از اروپا آغاز شده بود و آلمان نیز علت اصلی هر دو جنگ به شمار می‌رفت موجب گردید که برخی ترتیبات خاص اروپایی نیز مورد توجه و تقاضای افکار عمومی قرار گیرد. از جمله حامیان مهم این نگرش کسانی بودند که با جنبش‌های مقاومت اروپا مرتبط بودند. این جنبش‌ها از سال ۱۹۴۳ به بعد در اروپا به فعالیت پرداخته و از طریق یک شبکه پیچیده با هم در ارتباط بودند. همین شبکه در دوران پس از جنگ نظرات و اندیشه‌های خویش را دربارهٔ جهان پس از جنگ که عمدتاً حول محور همکاری و عدم رویارویی دور می‌زد به میان مردم می‌برد.

بنابراین، یک نوع خوش بینی همگانی در فضای اروپای پس از جنگ وجود داشت که گویا اگر کشورها بتوانند در چارچوب طرح‌ها و سازمانهای مشترک به همکاری با یکدیگر بپردازند، دیوارهای بلند بی‌اعتمادی و سوء ظن سرانجام فرو خواهند ریخت. بر این اساس، در ماه می ۱۹۴۸ بیش از ۷۵۰ شخصیت برجستهٔ اروپایی در لاهه گرد هم آمدند و از این کنگره، فراخوانی را خطاب به ملتهای اروپا منتشر کردند که مضمون اصلی آن ایجاد یک اتحادیهٔ اقتصادی و سیاسی بود. این فراخوان، بحث‌های گسترده‌ای را در سطح دولتهای اروپایی موجب گردید و در ماه می ۱۹۴۹ اساسنامه شورای اروپا[1] به امضای نمایندگان ده دولت اروپایی رسید. در مادهٔ یک این اساسنامه آمده است:

(الف) هدف شورای اروپا ایجاد وحدت بیشتر میان اعضا جهت تحقق و تضمین آرمانها و اصولی است که میراث مشترک اروپا محسوب می‌شوند. همچنین تسهیل پیشرفت اقتصادی و اجتماعی کشورهای عضو از دیگر اهداف این شورا می‌باشد.
(ب) این هدف باید توسط ارگانهای شورا و از طریق به بحث گذاشتن مسائل مشترک و نیل به توافق برای اقدام مشترک در عرصه‌های اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، علمی، حقوقی و اداری، دنبال شود. در تمامی این موارد باید تحقق هر چه بیشتر حقوق بشر و آزادی‌های اساسی مد نظر قرار گیرد[1].

اما به رغم این بلند پروازی‌های شورای اروپا آرزوهای کسانی را که امیدوار بودند این شورا مبنایی جدید برای سیستم نوین دولتی در اروپای غربی قرار گیرد، نقش بر آب کرد زیرا ساختار تصمیم‌گیری در این شورا، بین دولتی[2] بود و لذا از نقاط ضعف خاص آن رنج می‌برد. اما علت اصلی ضعف شورا این بود که برخی از اعضاء آن، به ویژه انگلیس، حاضر نبودند هیچ گونه تعهدی را ورای همکاری‌های محدود و داوطلبانه بپذیرند. (ارنست بوین[3] وزیر خارجهٔ وقت انگلیس زمانی در پاسخ به پیشنهاداتی که در مورد کارآیی بیشتر شورای اروپا مطرح می‌شد گفته بود: "وقتی درب جعبهٔ پاندورا[4] را باز کنی متوجه خواهی شد که پر از اسب‌های تروا[5] است.") معهذا نباید در مورد ضعف شورای اروپا اغراق کرد. وظایف بسیار مهمی بر عهدهٔ شورای اروپا قرار داشت و هنوز هم قرار دارد - به ویژه در عرصهٔ حقوق بشر که در قالب مفاد کنوانسیون اروپایی حقوق بشر منعکس و نیز محلی برای بحث در مورد مسائل مورد علاقهٔ

---

1. Robertson, 1961, Appendix-the Statute.

2. Intergovernmental:

این اصطلاح در مقابل اصطلاح Supranational بکار برده می‌شود و منظور از آن سازمانی است متشکل از کشورهای مختلف که مبنای تصمیم‌گیری در آن اتفاق آراء کشورهای عضو می‌باشد و در صورت مخالفت حتی یک کشور عضو در موضوعی، تصمیم‌گیری برای سازمان در مورد آن موضوع امکان‌پذیر نمی‌باشد. واژه «بین دولتی» به عنوان معادل این اصطلاح در این ترجمه بکار برده می‌شود.

3. Ernest Bevin.

4. Pandora.

5. Trojan horses.

کشورهای عضو است. ارزش این نهاد در آنجاست که برخلاف دیگر مجموعه‌های منطقه‌ای اروپای غربی، تقریباً همهٔ کشورهای اروپای غربی، عضو آن می‌باشند و لذا این نهاد، نقش قابل توجهی در ایجاد ارتباط میان کشورهای اروپایی و اعتمادسازی میان آنها ایفاء می‌نماید.

(۲) *نقشه سیاسی جدید اروپا*. جنگ جهانی دوم تغییرات بزرگی را در نقشهٔ سیاسی اروپا موجب گردید. اگر چه این تغییرات بلافاصله پس از پایان گرفتن جنگ در سال ۱۹۴۵ چندان محسوس نبود اما در اواخر این دهه مشخص شد که جنگ میراث عظیمی از خود بر جای گذاشته است که تقسیم آلمان به دو بخش تنها یکی از آنها بود. چرچیل با اصطلاح "پردهٔ آهنین[۱]" تقسیم اروپا به شرق و غرب را مسجل کرد.

در غرب جای تردید نبود که قدرتهای پیروزمند در جنگ (انگلیس و آمریکا) سعی نمی‌کنند نظمی آهنین را به شیوه اتحاد شوروی بر کشورهای لیبرال تحمیل نمایند. معهذا، از آنجایی که اروپای غربی شکل یک بلوک را به خود نگرفت اندیشه و جهت‌گیری‌های دمکراتیک و لیبرال در سیستم‌های نه چندان متفاوت ظهور پیدا کرد. این مسئله مناسبات میان دولت‌ها را تا حدود زیادی تسهیل کرد.

شاید مهم‌ترین دیدگاهی که کشورهای اروپای غربی در این دوران در آن شریک بودند دیدگاهی بود که مستقیماً از تقسیم اروپا به شرق و غرب منشأ می‌گرفت: دفاع از اروپای غربی در برابر کمونیسم. نفوذ اتحاد شوروی تا قلب اروپا گسترش پیدا کرده بود و احزاب کمونیست فرانسه و ایتالیا نیز از حمایت قابل ملاحظهٔ مردم برخوردار بودند. این دو حزب از سال ۱۹۴۷ به بعد دست به فعالیتهای انقلاب گونه زدند. ایالات متحده نیز در این فعالیت هماهنگ ضد کمونیستی سهیم بود. کمک‌های بی دریغی که آمریکا پس از جنگ در اختیار اروپای غربی قرار داد با این استدلال انجام گرفت که این کمک‌ها نقشی اساسی در جلوگیری از توسعه کمونیسم در اروپا ایفا خواهد کرد. در مارس ۱۹۴۷، پرزیدنت ترومن، در رابطه با حوادث یونان (تلاش کمونیست‌ها برای سرنگونی دولت یونان) آنچه را که بعدها به دکترین ترومن معروف شد ارائه

کرد. محور این دکترین را "حمایت از ملتهای آزاد در برابر فعالیت گروههای مسلح و فشارهای خارجی" تشکیل می‌داد. به دنبال این تعهد سیاسی، طرح کمک‌های اقتصادی آمریکا نیز در قالب طرح مارشال در سال ۱۹۴۸ مطرح گردید و با تأسیس ناتو د رسال ۱۹۴۹ چتر حمایت دفاعی آمریکا بر فرازده کشور اروپای غربی گسترده شده (با حضور آمریکا و کانادا تعداد اعضای ناتو به دوازده می‌رسید) و آمریکا حمایت نظامی خود را در برابر هر گونه حملهٔ شوروی اعلام کرد.

بنابراین، نقش آمریکا در اروپای غربی در دوران پس از جنگ را نباید نقشی منفی و تحمیلی ارزیابی کرد. بلکه بر عکس، کشورهای اروپایی خود در صدد جلب حمایت‌های امریکا بودند. در عین حال نباید در مورد نفوذ آمریکا در اروپا نیز اغراق کرد. ایالات متحده با کمکها و دخالت‌های سیاسی، اقتصادی و نظامی در اروپا به اعمال فشار در جهت وحدت این قاره پرداخت و تحولات مهمی را در این جهت امکان‌پذیر ساخت. اما ایالات متحده خواستار همگرایی بیشتر کشورهای اروپایی بود که در آن زمان قابل حصول نبود.

(۳) *موازنه قدرت بین‌المللی جدید*. با تقسیم اروپا به دو بخش پس از جنگ جهانی دوم، و تغییر توازن بین المللی قوا از روابط میان کشورهای اروپایی به روابط میان آمریکا - شوروی، و با آغاز جنگ سرد در ۴۸ - ۱۹۴۷ و احتمال مبدل شدن اروپا به صحنهٔ جنگ میان شرق و غرب، از اواخر دههٔ ۱۹۴۰ این احساس در میان اروپائیان قوت گرفت که باید اروپا یک هویت مستقل و قابل تعریف خاص خویش داشته باشد. این احساس تا آن زمان در اروپا سابقه نداشت. اگر چه همهٔ کشورها و سیاستمداران اروپایی در این مورد یکسان فکر نمی‌کردند اما بسیاری از آنها معتقد بودند که صدای اروپای غربی باید رساتر از گذشته در صحنهٔ بین المللی به گوش برسد و این مهم تنها از طریق وحدت این کشورها و سخن گفتن آن‌ها با صدای واحد میسر می‌باشد. برای کشورهای کوچک‌تر اروپایی که هیچ گونه نفوذ چشمگیری در عرصهٔ بین المللی نداشته و موجودیت آنها در طول تاریخ بارها و بارها مورد تهدید همسایگان بزرگترشان قرار گرفته بود، چشم‌انداز همکاری و وحدت اروپا به ویژه جذاب و مطلوب بود.

(۴) *مسئله آلمان*. آیندهٔ آلمان برای افرادی که به آینده بازسازی اروپا می‌اندیشیدند بسیار

نگران‌کننده و حساس بود. سه بار طی ۷۰ سال و دوبار در قرن بیستم، آلمان بخش اعظم اروپا را اشغال کرده بود و درست یا غلط، آلمان یک قدرت تجاوزگر در اروپا محسوب می‌شد. بنابراین تمایل اولیه اغلب دولتهای اروپایی در دوران پس از جنگ، متوجه بازدارندگی آلمـان بـه هـر وسیلهٔ ممکن بود. اما بر سر این که چگونه می‌توان به این مهم نائل شد میان متحدین زمان جنگ اختلاف نظر وجود داشت. لذا، این مسائل همچنان لاینحل باقی ماند تا تقسیم موقت آلمان به مناطق تحت نفوذ مطرح شد که خود به جنگ سرد دامن زد و سرانجام به تقسیم قطعی آلمان منجر شد: جمهوری فدرال آلمان (آلمان غربی) و جمهوری دموکراتیک آلمان (آلمان شـرقی) رسماً در سال ۱۹۴۹ تشکیل شدند.

اکنون خطری که دمکراسی و ثبات را در اروپای غربی تهدید می‌کرد دیگر نه از جانب آلمان بلکه از سوی اتحاد شوروی بود. در این روند محافلی که از اتخاذ سـیاست آشـتی جـویانه و مماشات با آلمان دفاع می‌کردند (و معتقد بودند که سیاست بازدارندگی مبتنی بر مجازات عدم کارآیی خود را در فاصلهٔ دو جنگ نشان داده است) در شرایطی که باور عمومی بر آن بود که باید از ایجاد خلاء سیاسی در آلمان جلوگیری کرد و چنین خلائی را زمینه‌ساز بهره‌برداری کمونیستها می‌پنداشتند از موضع قدرتمندتری برخوردار گردیدند. از این گذشته، ایالات متحده از اوائل دهه ۱۹۵۰ نقش تعیین کننده‌ای در پیشبرد این نگرش ایفاء کرد. به نظر این کشور به کارگرفتن ثروت و قدرت آلمان در خدمت دفاع از اروپا موجب می‌شد که دیگر کشورهای اروپایی نیز به این مهم همت گمارند. ضرورت ادغام جمهوری فدرال آلمان در جریان اصلی اروپای غربی پیامدهای سیاسی متعددی داشت که یکی از آنها تشدید فشار برای همکاری بیشتر دولتها و همگرایی کل قاره بود.

عوامل اقتصادی

تجربهٔ دوران قبل از جنگ و سال‌های جنگ به تشکیل سازمان ملل متحد کمک فراوان کرد و توجه جهانیان را به ضرورت اتخاذ ترتیبات جدید مالی و اقتصادی در عرصهٔ بین المللی جلب

نمود. نخستین ثمره این روند، در کنفرانس برتون وودز[1] در سال ۱۹۴۴ تجلی یافت. در این کنفرانس که با شرکت نمایندگان ۴۴ کشور جهان برگزار شد و انگلیس و ایالات متحده آمریکانقش رهبری آن را به عهده داشت، تأسیس دو نهاد جدید بین المللی مورد توافق قرار گرفت. یکی صندوق بین المللی پول[2] که هدف خود را کاهش معضلات ناشی از بی‌ثباتی پولی از طریق اعطای اعتبارات کوتاه مدت به منظور تخفیف مشکلات ناشی از عدم تراز پرداختها اعلام کرد. دوم بانک بین المللی ترمیم و توسعه[3] (بانک جهانی[4]) که اعطای وامهای دراز مدت را برای طرحهای عمدهٔ سرمایه‌گذاری مدنظر قرار می‌داد. در سال ۱۹۴۷، درست در زمانی که بانک جهانی و صندوق بین المللی پول کار خود را آغاز کردند، ۲۳ کشور جهان مذاکره در مورد موافقت‌نامه عمومی تعرفه و تجارت (گات[5]) را دنبال نمودند که هدف از آن تسهیل تجارت جهانی از طریق کاهش موانع تجاری بود. با به نتیجه رسیدن این مذاکرات، گامی مهم در جهت تقویت همکاری‌های اقتصادی در سطح جهانی برداشته شد.

اگر چه دولتهای اروپایی (یا بهتر است بگوئیم نمایندگان ملی زیرا دولت‌های اروپایی تا ۴۶-۱۹۴۵ احیاء نگردیدند) به سهم خود نقش مهمی در ایجاد این ترتیبات نوین اقتصادی در عرصهٔ بین المللی ایفاء کردند، اما بسیاری از مجامع و محافل ضرورت ابتکارات و سازماندهی اقتصادی خاص اروپایی را احساس می‌کردند. وقتی در سال‌های ۴۸-۱۹۴۷ با آغاز دوران احیاء سریع اقتصادی پس از جنگ، اغلب کشورهای اروپایی سیاستهای اقتصادی انبساطی را در پیش گرفتند و این امر موجب بروز کسری عظیم در تراز پرداخت‌ها و کمبود دلار در این کشورها گردید، ضرورت ابتکارات و نهادهای اروپایی بیش از پیش روشن شد. دولتها بامعضلات بزرگ پولی روبرو بوده و قادر نبودند ارز مورد نیاز واردات ضروری خویش را تأمین نمایند و شرایط فوق چشم انداز پایان ناگهانی رونق اقتصادی در اروپا را علامت می‌داد. در این شرایط و به دلائلی

1. Bretton Woods Conference.
2. International Monetary Fund (IMF).
3. International Bank for Reconstruction and Development.
4. World Bank.
5. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT).

که چندان نوع دوستانه نیز نبود (اروپای غربی قدرتمند، بـه دنـبال منافع سـیاسی، امـنیتی و اقتصادی خاص خود بود)، ایالات متحده، قدم در راه اجرای طرح مارشال گذاشت. اما این کمک یک کمک بلاعوض نبود و شرایطی را همراه خود داشت که یکی از آنها تعهد کشورهای دریافت کننده به همکاری گستردهٔ اقتصادی با یکدیگر بود. در نتیجه نخستین سازمان عمدهٔ اقتصادی غرب در دوران پس از جنگ، قدم به عرصهٔ وجود گذاشت: سازمان همکاری اقتصادی اروپا[1]. هدف این سازمان که با شرکت ۱۶ کشور مؤسس در آوریل ۱۹۴۸ موجودیت یافت، در کوتاه مدت مدیریت کمک‌ها و تشویق سیاست‌گذاری‌های مشترک اقتصادی و رفع موانع تجاری و در بلند مدت "ایجاد یک اقتصاد قدرتمند اروپایی از طریق همکاری میان اعضاء" بود. اگـر چـه OEEC کارهای ارزشمند فراوانی انجام داد که شاید مهم‌ترین آنها، ارائه برنامه پرداخت بدهی‌ها بود که توانست نقش به سزایی در افزایش تجارت میان کشورهای عضو طی دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ ایفاء نماید، اما این سازمان هیچ گاه نتوانست پیشرفت قابل توجهی در جهت اهداف بلند پروازانه‌تر داشته باشد.

این سازمان نیز مانند شورای اروپا به علت گستردگی و ماهیت ناهمگون اعضا و نیز ساختار بین دولتی تصمیم‌گیری در آن، قادر نبود طرحهای بلند پروازانه را به تصویب برساند. به همین دلیل و نیز به دلیل وابستگی فزایندهٔ کشورهای صنعتی به یکدیگر OEEC در سال ۱۹۶۱، جای خود را به سازمان همکاری اقتصادی و توسعه[2] داد. درب این سازمان، بـر روی اعـضای غـیر اروپایی نیز باز بود و اهدافی را دنبال می‌کرد که به مراتب گسترده‌تر و عام‌تر از اهداف سازمان سلفش بود و در واقع انعکاسی از منافع متغیر و متضاد کشورهای صـنعتی جـهان بـه شـمار می‌رفت.

بنابراین، OEEC زائیده شرایط خاص پس از جنگ بود و تلفیقی از ویژگی‌های عام و خاص را همراه داشت. در واقع، گرایش‌هایی که از درون جنگ سر به درآورد، همکاری اقتصادی میان

1. Organisation for European Economic Cooperation (OEEC).

کشورهای اروپای غربی را ایجاب می‌کرد. مسلماً این همکاری، در جهت نیازهای خاص دوران پس از جنگ هدایت می‌شد. تنها سه سال بعد، به طریقی که در فصل دوم به آن اشاره شده است تلفیق مشابهی از عوامل خاص موجب گردید که نخستین جامعه اروپایی شکل بگیرد: جامعه ذغال سنگ و فولاد اروپا.

* * *

البته، این صحیح است که تأثیر برخی از عوامل سیاسی و اقتصادی که در سطور قبل برشمردیم، مانند حضور رهبران جنبش مقاومت در دولتهای اروپایی، مقطعی و کوتاه مدت بود. اما باید توجه داشت که علت اصلی برخی از این عوامل، مانند تمایل و نیاز فزاینده دولتها به همکاری با یکدیگر در جهت نیل به رشد اقتصادی، جنگ نبود، بلکه جنگ فقط بر شدت و حساسیت آنها افزود. اما مسلم، این است که مجموعه این عوامل بر روی هم شرایطی را به وجود آورد که در کنار جنگ و پیامدهای آن، موجب تقویت زمینهٔ همکاری و همگرایی میان کشورهای اروپایی در دهه‌های ۱۹۴۰ و ۱۹۵۰ گردید.

طبیعی است که ویژگی‌ها و شرایط پس از جنگ در هر یک از کشورهای اروپایی متفاوت بود. در نتیجه در مورد اهدافی که روحیه جدید همکاری در اروپای غربی باید دنبال کند، میان این کشورها اتفاق نظر وجود نداشت. برای معضلات و نیازها طرحهای رنگارنگی عرضه شد و سازمان‌های متعددی برای مسائل خاص تأسیس گردید. بنابراین، جنگ موجب شکل‌گیری جنبش اروپایی واحد نگردید بلکه واقعیتهای جدیدی را به وجود آورد و باعث تغییراتی در رفتار اروپائیان شد. این روند سرانجام کشورهای اروپایی را قادر و یا وادار به پذیرش اصل اشتراک منافع و مشارکت در ساختن آینده اروپا کرد. در نتیجه تشکیل سازمان‌های اروپایی متشکل از این کشورها امکان‌پذیر گشت. از میان این سازمانها، آنهایی که توانستند مزایا و منافع مشخص همکاری را به اعضای خود بنمایانند پایه‌ای برای تحولات بعدی قرار گرفتند. ECSC یکی از این سازمان‌ها بود که نشان داد همکاری و همگرایی در اروپا می‌تواند منشأ منافع و دستاوردهای فراوان برای اروپا گردد.

وابستگی متقابل

به طور معمول در همکاری و همگرایی اروپای غربی در دوران پس از جنگ عوامل سیاسی و اقتصادی مؤثر قلمداد می‌شد، اما اکنون تأثیر عوامل سیاسی در مقایسه با عوامل اقتصادی به مراتب کمتر شده است. نظر عمومی بر آن است که نوسازی علت اصلی این مسئله بوده است. نوسازی موجب گسترش مسائل مبتلا به جامعه بین المللی، از نگرانی‌های سنتی امنیتی و توازن قدرت، به سوی یک سلسله مسائل اقتصادی و اجتماعی گردید و در عین حال نوعی همبستگی متقابل و به هم پیوستگی میان کشورها به وجود آورد که به ویژه در عرصه‌های پولی و اقتصادی به نوعی از وابستگی متقال تبدیل گردید.

وابستگی متقابل اقتصادی، به ویژه از سه خصوصیت جهان پس از جنگ ناشی می‌شد: افزایش چشمگیر حجم تجارت جهانی، بین‌المللی شدن تولید که در آن کمپانی‌های چند ملیتی نقش اصلی را ایفا می‌کردند، و نوسانات و عدم اطمینان‌های موجود در زمینهٔ نرخ مبادله ارز و ترتیبات پولی بین المللی (که به ویژه از اوایل دههٔ ۱۹۷۰ نمودار گردید). در اروپای غربی این گسترش وابستگی متقابل اقتصادی دارای ابعاد متعدد منطقه‌ای بود که از آن میان دو بعد از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بود. اولاً تجارت خارجی تمامی کشورهای مهم اروپای غربی از جنگ جهانی دوم به بعد در محدودهٔ اروپای غربی متركز شده بود. جامعهٔ اروپا و سپس اتحادیه اروپا، نقش بسیار مهمی در تشویق این روند ایفا کردند. روندی که موجب گردیده است اکنون تمامی اعضاء اصلی اتحادیه اروپا و نیز اعضای بالقوه آن، حداقل ۵۰ درصد از تجارت خارجی خویش را در چارچوب اتحادیه عملی سازند. ثانیاً، قدرت پولی اروپای غربی هر روز بیشتر از روز پیش در دست کسانی متمرکز می‌شود که تصمیمات پولی و مالی قدرتمندترین کشور منطقه (آلمان) را اتخاذ می‌نمایند. هر گونه تغییر نرخهای بهره یا نرخ ارز در آلمان، تأثیر شگرف و اغلب بی ثبات‌کننده بر سراسر اروپای غربی بر جای می‌گذارد.

در نتیجه وابستگی متقابل، طیف گسترده‌ای از مسائل اقتصادی و مالی پدید آمده است که دیگر در محدودهٔ مرزهای ملی باقی نمی‌ماند. کشورها بیش از پیش در برابر حوادث خارجی

آسیب‌پذیر می‌شوند و هر روز از توانایی عمل مستقل آنها کاسته می‌گردد. آنها باید مشورت کنند، همکاری نمایند و به سود ثبات و رشد اقتصاد ملی و بین المللی در جهت همگرایی و همبستگی هر چه بیشتر با یکدیگر حرکت کنند. وقتی مشخص شد که حل یک معضل مستلزم تلاش اقتصادی در سطح بین المللی می‌باشد، اغلب کشورهای اروپای غربی برای مشارکت و همکاری در این سطح آماده‌اند: در صندوق بین المللی پول، در بانک تسویه حسابهای بین‌المللی[۱]، در نشست‌های سران اقتصادی غرب[۲]، و در هر کجای دیگر. در مواردی نیز که راه حلهای منطقه‌ای مناسب و یاعملی تشخیص داده شود. ترتیباتی که توسط اروپای غربی اتخاذ می‌شود راهگشا می‌باشد که بارزترین نمونه‌های این ترتیبات را می‌توان در رابطه با اتحادیهٔ اروپا مشاهده کرد. به عنوان مثال ایجاد بازار واحد اروپایی[۳] (SEM)، ریشه در این باور دارد که حذف موانع تجاری به افزایش بهره‌وری اقتصادی و ارتقاء سطح رفاه عمومی درکشورهای عضو منجر خواهد شد. حرکت به سوی اتحادیهٔ اقتصادی و پولی[۴] (EMU) نیز بر اساس این فرض صورت می‌گیرد که هماهنگی و همگرایی میان سیاستهای اقتصادی و پولی ملی برای تکمیل همه جانبه برنامه بازار واحد اروپایی ضروری است و در عین حال خود انگیزه‌ای برای رونق بخشیدن به تجارت و افزایش سطح رفاه عمومی می‌گردد. و بالاخره تنظیم و اجرای برنامه‌های پیشرفته تحقیقاتی در سطح اتحادیه اروپا پاسخی به این باور قوی است که کشورهای اروپای غربی باید تمایل بیشتری به بهره‌برداری مشترک ازمنابع علمی وفنی خود نشان دهند تا بتوانند با آمریکائیها، ژاپنی‌ها و دیگر رقبای عمده خود در بازارهای جهانی به رقابت بپردازند.

وابستگی متقابل اقتصادی، تنها شکل وابستگی متقابل در جهان امروز نیست. پیشرفت ارتباطات و سیر و سفر، بیش از پیش یک سری مسائل و موضوعاتی را در مقابل اروپا و یا در سطح بین‌المللی قرار داده است که تا یک یا دو نسل قبل اصولاً وجود نداشت و یا این که موضوعاتی صرفاً داخلی تلقی می‌شدند. اکنون نظر همگان بر آن است که پیشرفت و موفقیت

---

1. Bank for International Settelments.
2. Western Economic Summits.
3. Single European Market (SEM).
4. Economic and Monetary Union (EMU).

دراین عرصه‌ها مستلزم همکاری میان کشورها و برخورد مشترک با مسائل می‌باشد. بنابراین دولتها امروزه درباره طیف گسترده‌ای از مسائل مذاکره می‌کنند، به تفاهم می‌رسند و تصمیم می‌گیرند: ترتیبات تلویزیونی فرامرزی، حمایت‌های اطلاعاتی و آماری، اقدام علیه قاچاقچیان مواد مخدر، و اوباشگری و آشوب‌گری در فوتبال.

اما به رغم تمامی توجهی که به وابستگی‌های متقابل در دنیای امروز به مثابه موتور همگرایی اروپا مبذول می‌شود و به رغم تأکید بیشتر بر عوامل اقتصادی به جای عوامل سیاسی در شکل‌دهی به روابط میان کشورهای اروپای غربی (و به ویژه اعضای اتحادیه اروپا) در این زمینه نباید راه اغراق پیمود. یکی ازدلائل این امر آن است که وابستگی متقابل در جهان امروز ضرورتاً ایجادکننده تحولات و فرآیندهای ناگزیر و اجتناب‌ناپذیر وحدت‌گرایانه و همگرایانه نیست. البته یک منطق ادغام‌گرایانه درمتن وابستگی‌های متقابل در جهان امروز نهفته است، اما برای تحقق و پیشبرد این منطق انتخاب‌ها و تصمیمات سیاسی فراوانی لازم است. همان طورکه تاریخ مذاکرات وحدت‌گرایانه اروپای غربی از جنگ جهانی دوم تاکنون نشان می‌دهد (از مذاکرات اواخر دهه ۱۹۴۰ که به تشکیل شورای اروپا انجامید تا مذاکرت اوائل دهه ۱۹۹۰ که به امضای معاهده اتحادیه اروپا (TEU) منجر شد)، سیاستمداران و افکار عمومی وقتی در برابر این انتخاب قرار می‌گیرند که چه اقدامی ضروری و لازم است، طیف گسترده‌ای از نظرات بعضاً متضاد و متفاوت را ابراز می‌نمایند. دلیل دیگر برای رعایت احتیاط در ارزیابی نقش وابستگی‌های متقابل اقتصادی در گرایشهای وحدت‌گرایانه، این است که عوامل سیاسی همچنان نقشی بسیار مهم در شکل‌دهی به ماهیت و روند وحدت ایفاء می‌نمایند. این مسئله را به وضوح می‌توان در جریان وحدت دو آلمان در سال ۱۹۹۰ مشاهده کرد که به موازات پیشرفت روند وحدت آلمان و مذاکرات مربوط به آن نگرانیهای جدی در میان نخبگان تصمیم گیرنده در مورد وحدت، به ویژه در فرانسه، نسبت به تسلط مجدد آلمان بر قارهٔ اروپا ابراز می‌شد. تنها راه حل برای تصمیم‌گیرندگان و نخبگان این بود که برای جلوگیری از سلطه مجدد آلمان باید آن کشور در ارتباط متقابل و پیوند هر چه بیشتر و مستحکم‌تر با همسایگانش قرار

گیرد. و سومین دلیل برای عدم اغراق در اهمیت نقش وابستگی‌های متقابل در جهان امروز، این است که وابستگی متقابل از نوع دیگری نیز وجود دارد (نوع دیگر، بدان معنی که برآمده از نوسازی نیست بلکه حاصل کاهش قابل ملاحظه نقش کشورهای اروپای غربی در تحولات بین‌الملل پس از ۱۹۴۵ است) که همچنان نقش مهمی در تشویق همکاری و همگرایی میان کشورهای اروپایی ایفا می‌کند. به عنوان مثال در رابطه با نقش سیاست خارجی اتحادیه اروپا، قدرت و وزنهٔ نسبتاً محدود هر یک از کشورهای اروپای غربی در پهنهٔ تحولات بین الملل (هنگامی که منفرد ظاهر می‌شوند) انگیزه‌ای برای وحدت آنها گردیده است زیرا آنها به خوبی می‌دانند که اگر بخواهند بر حوادث سیاسی جهان تأثیر قابل ملاحظه‌ای داشته باشند، باید با یک صدا سخن بگویند. اکثر کشورهای عضو اتحادیه اروپا خواستار چنین اعمال نفوذی هستند و به همین دلیل از اوائل دهه ۱۹۷۰ به تدریج مکانیسم‌های مربوط به همکاری در عرصه سیاست خارجی را تقویت کردند. انجام مشورتهای گسترده، و اتخاذ فزاینده مواضع مشترک در زمینه مسائل خارجی، از پیامدهای این روند بود. همین فشارهاو ملاحظات نیز در زمینه مسائل امنیتی وجود داشت. تا همین اواخر کشورهای اروپایی اتحاد شوروی را دشمن سیاسی عمده خود تلقی می‌کردند و به خوبی می‌دانستند که کشورهای اروپای غربی به تنهایی نمی‌توانند سیستم دفاعی معتبر و قابل اعتمادی را در برابر این دشمن ایجاد نمایند. همین امر موجب همکاری نزدیک نظامی میان این کشورها، هم در چارچوب ائتلاف غرب و هم در قالب گروه‌بندی‌های دفاعی اروپای غربی گردید. اکنون خطر شوروی از اروپا رخت بر بسته است اما هنوز مخاطرات بالقوه امنیتی فراوانی وجود دارد و همین امر موجب گردیده است که نه تنها امنیت غیر نظامی، بلکه امنیت نظامی نیز در دستور کار اتحادیه اروپا قرار گیرد.

ملاحظات ملی

در شرایطی که اغلب کشورهای اروپای غربی از سال ۱۹۴۵ به بعد، حداقل در حرف، مدافع اندیشه اروپای واحد بوده‌اند اما تا همین اواخر هیچگونه اتفاق نظری میان این کشورها درباره

مفهوم این اتحادیه و اشکال عملی آن وجود نداشت. حرفها و ادعاهای بزرگ در این باره همیشه وجود داشته است اما هر گاه بحث درباره پیشنهادهای مشخص و معین آغاز می‌گردید، نقطه نظرات متفاوت و تنوع انگیزه‌ها، انتظارت و دیدگاه‌ها نمایان می‌گردد. از همه مهم‌تر اینکه، کشورهای اروپایی ارزیابی‌های متفاوتی از سود و زیان حاصله از نزدیکی بیشتر با همسایگان خود داشتند. در نتیجه برخی کشورها بیش از دیگران در این زمینه از خود آمادگی و تمایل نشان دادند و زودتر از بقیه در این جهت حرکت نمودند. بنابراین از همان ابتدا هیچ گونه حرکت قانونمند و منسجمی در جهت نیل به وحدت اروپای غربی وجود نداشت. در اواخر دهه ۱۹۴۰ و دهه ۱۹۵۰ اکثر دولتهای اروپایی به شرکت در سازمان‌های بین دولتی تمایل نشان می‌دادند زیرا عضویت این سازمانها، تعهد چندانی برای ایشان ایجاد نمی‌کرد (بنابراین اغلب کشورهای اروپایی غربی به OEEC و به شورای اروپا پیوستند). اما وقتی قرار شد که سازمانهایی تشکیل شود که حیطه فعالیت آنها از همکاری‌های بین دولتی فراتر رفته و جنبه‌های همگرایانه فراملی[1] به خود بگیرد، این حمایت و استقبال به سردی گرائید. بنابراین اغلب طرح‌های بلند پروازانه پس از جنگ در زمینه همگرایی و همکاری فراملی در اروپا (ECSC، جامعه دفاعی اروپا[2] که هیچ گاه تحقق نیافت، EEC و Euratom) در بدو امر با استقبال چندانی روبرو نشد و تعداد محدودی از کشورهای اروپایی را جلب کرد. تا زمانی که گرایشها و شرائط اروپا تغییر نکرد و مانع عمده که در بین کشورهای بیانگذار جامعه اروپا به وجود آمده بود (مخالفت پرزیدنت دو گل با عضویت انگلیس در جامعه اروپا) برداشته نشد، درب جامعه اروپا بر روی اعضاء جدید بازنگردید. تنها پس از رفع موانع در دهه‌های ۱۹۷۰، ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ بود که همه کشورهای متوسط و بزرگ اروپایی به عضویت جامعه اروپا درآمدند.

بنابراین اگر چه حداقل چند عامل همه کشورهای اروپای غربی را از دیرباز به یکدیگر پیوند می‌داده (و در سطور قبل به آنها اشاره کردیم) اما اختلافات میان این کشورها به حدی است که موجب تفاوت سطح گرایش به همکاری و مشارکت در فرآیند وحدت (هم از نظر ماهیت این

روند و هم جدول زمان‌بندی آن) و منافعی که هر کشور برای خود در این روند قائل می‌باشد، گردیده است. ماهیت این اختلافات در فصل ۲ مورد بررسی قرار گرفته است.

نکات پایانی: ماهیت پیچیده فرایند همگرایی

از جنگ جهانی دوم تاکنون، شیوه روابط دولت‌های اروپای غربی، تغییر قابل ملاحظه‌ای کرده است. سازمان‌های بین‌المللی جدید نقش مهمی در این زمینه ایفاء نمودند. برخی از این سازمانها، به لحاظ ترکیب خود سازمانهای جهانی محسوب می‌شوند، برخی منطقه‌ای می‌باشند؛ بعضی نیز به رغم گستردگی خود، دارای مسئولیتها و اهدافی مبهم هستند و دیگران نیز اهداف محدود بخشی، را دنبال می‌نمایند. بعضی از این سازمانها، سازمانهای بین دولتی محض می‌باشند و بقیه نیز تشکیلاتی با قدرت فراملی به شمار می‌روند. تمامی این سازمانها، یک چارچوب حداقل را برای حضور نمایندگان ملی و بحث دربارهٔ مسائل مورد علاقهٔ متقابل، عرضه می‌دارند.

معروف‌ترین، سازمان یافته‌ترین و مهم‌ترین سازمان در اروپای غربی، اتحادیه اروپا می‌باشد. اما هیچ‌گاه تنها سازمان مهم اروپای غربی نبوده است و در عین حال، اولین سازمان از این نوع نیز محسوب نمی‌شود. بلکه بر عکس، طی نیم قرنی که از جنگ دوم جهانی می‌گذرد، پیشنهادات متعددی در این زمینه مطرح شده و ترتیبات فراوانی اتخاذ گردیده است که مضمون همهٔ آنها سازمان‌دهی همکاری و همگرایی اروپایی بوده است. بلند پروازانه‌ترین این پیشنهادات، دربارهٔ وحدت کل اروپای غربی در چارچوب یک اتحادیهٔ فدرال بود و محتاطانه‌ترین آنها، که شاید بتوان آن را واقع بینانه‌ترین نیز خواند، تعقیب اهداف محدود چند کشور عمدهٔ اروپایی می‌باشد.

بنابراین، اگر چه منطق شرایط و تغییرات سیاسی و اقتصادی، کشورهای اروپایی را هر چه بیشتر به یکدیگر نزدیک کرده است اما، به دشواری می‌توان در سالهای پس از جنگ از یک نیروی مشترک و منسجم وحدت گرا در اروپای غربی سخن به میان آورد. مناسبات کشورهای

اروپای غربی طی این سالها، نه تنها ارتباط و اشتراک مشخص و عینی با یکدیگر نداشت بلکه به کرات دچار ناآرامی و بی‌ثباتی‌های شدید گردید که علت آن نیز درک متفاوت این کشورها از امکانات و ضروریات بود. در نتیجه، فرآیند همکاری و همگرایی، در اجلاسیه‌های بی شمار و در سطوح مختلف، به روشهای متفاوت و با سرعتهای گوناگون مطرح و به پیش برده شد. حتی در EC/EU که مرکز ثقل گرایشات وحدت‌گرایانه اروپا است، مسیری که فرآیند وحدت طی می‌کند، از تفاوت قابل ملاحظه‌ای برخوردار می‌باشد. نیمه دهه ۱۹۷۰ تا اوائل دهه ۱۹۸۰ سال‌های پیشرفت بطئی فرآیند وحدت بوده و نیمهٔ دههٔ ۱۹۸۰ تا اوائل دههٔ ۱۹۹۰ نیز سریعترین دورهٔ آن می‌باشد.

البته، ماهیت متضاد اغلب عواملی که بر فرآیند وحدت تأثیر می‌گذارند موجب گردیده است که این فرآیند تا این حد پرپیچ و خم، نامطمئن و غیر قابل پیش بینی باشد. به علاوه، این عوامل، به خودی خود، تابع تغییرات غیرقابل پیش‌بینی می‌باشند. این امر، هیچ وقت به اندازهٔ سالهای پس از اواخر دهۀ ۱۹۸۰ و پایان گرفتن جنگ سرد در پی فروپاشی اتحاد شوروی، مشهود و ملموس نبوده است. اروپا، پس از چهار دهه تقسیم به دو قطب سیاسی، دهه‌هایی که اروپای غربی طی آن خود را اروپا می‌دانست، موضوعات بنیادی مربوط به این قاره را در دستور کار خود قرار می‌دهد. در چنین شرایطی ارتباطات و تماس‌های جدید و اشکال نوین همکاری بین کشورهای غرب و شرق اروپا بسرعت شکل گرفت و به پیش رفت بخصوص با توجه به اینکه بسیاری از کشورهای اروپای شرقی خواستار آن بودند که ظرف پنج سال پس از فروپاشی شوروی به عضویت اتحادیه اروپا درآیند. مسیری که طی آن همگرایی اروپای غربی در حال گسترش به اروپایی بمراتب بزرگتر می‌باشد در فصل ۲۱ مورد بحث قرار گرفته است.

فصل دوم

همگرایی اروپا و دولت‌های اروپای غربی

اعضای بنیانگذار جامعه اروپا: بلژیک، فرانسه، آلمان غربی، ایتالیا، لوکزامبورگ و هلند
اعضای جدید در سال ۱۹۷۳: انگلیس، دانمارک و ایرلند
اعضای جدید در سال‌های ۱۹۸۱ و ۱۹۸۶: یونان، اسپانیا و پرتغال
اعضای جدید در سال ۱۹۹۵: اتریش، فنلاند و سوئد
کشورهای اروپای غربی غیر عضو اتحادیه اروپا: نروژ، سوئیس و ایسلند
نکات پایانی

همانطور که در فصل ۱ اشاره شد، عمده توضیحات مربوط به ماهیت و مسیر توسعه فرآیند همگرایی اروپا از زمان جنگ جهانی دوم به بعد شامل عواملی در سطح ملی می‌شود. به ویژه، این بعد شامل شرایط و نیازهای مختلف دولت‌های اروپای غربی و همچنین گرایش‌های متفاوتی که حکومت‌های آنان نسبت به همگرایی اتخاذ کرده‌اند می‌شود. فصل حاضر به بررسی این شرایط، نیازها، و گرایش‌های متفاوت می‌پردازد و انواع تأثیراتی که دولت‌های مذکور بر فرآیند همگرایی داشته‌اند را مطرح می‌کند.

یکی از شیوه‌های سودمند گروهبندی کشورها ملاک قرار دادن زمان عضویت آنها ـ البته اگر

اعضای بنیانگذار جامعه اروپا: بلژیک، فرانسه، آلمان غربی، ایتالیا، لوکزامبورگ و هلند

این شش دولت که در سال ۱۹۵۱، برای تأسیس ECSC، معاهده پاریس و در سال ۱۹۵۷، به منظور تأسیس EEC و اوراتم،(۱) معاهدات رم را امضا کردند، اولین دولت‌هایی بودند که برای فراتر رفتن از ماجراجویی‌های مشارکتی بین - دولتی که در اواخر دهه ۱۹۴۰ در اروپای غربی استقرار یافت تمایل نشان دادند. هر یک از آنها، محتاطانه، من باب آزمایش، و نه بدون قید و شرط، این دیدگاه را اتخاذ کردند که منافع همگرایی، در مقابل اکتفا کردن صرف به همکاری از آنچه که ضرر عمده‌ای به نظر می‌رسید - از دست رفتن میزانی از حاکمیت - بیشتر خواهد بود. برخی از مزایای متصوری که سازمان‌های فوق ملی می‌توانند ارایه دهند، برای همهٔ این شش کشور مشترک بود، ولی برخی آمال و امیدواری‌های آنها بیشتر مبنای ملی داشت.

برای سه کشور بنلوکس، تجربه جنگ جهانی دوم تأکید دوباره‌ای بود بر آسیب پذیری آنها در مقابل همسایگان متخاصم و نیرومندشان و همچنین نیاز آنها به داشتن روابط حسنه با آلمان غربی و فرانسه. بنابراین، وسعت آنها - بلژیک و هلند تنها قدرت‌های اروپایی متوسط بودند در حالی که لوکزامبورگ یک کشور ذره‌ای بود - به معنای آن بود که امید به اعمال هر گونه نفوذ واقعی در اروپا و در جهان فقط از طریق یک نظام برخوردار از اتحاد بیشتر بین کشورهای این قارّه با یکدیگر امکان‌پذیر است. از لحاظ ملاحظات اقتصادی، آنها پیشاپیش با اندیشه همگرایی آشنا شده بودند، چون موافقتنامه‌ها و ترتیبات اقتصادی کشورهای بنلوکس به زمان قبل از جنگ باز می‌گشت، و مذاکرات مربوط به پیگیری و تعمیق آنها مدتها قبل از پایان جنگ در حال انجام بود. این، یک واقعیت بدیهی بود که موضع هیچ یک از دولت‌های بنلوکس آنقدر قوی نبود که بتواند طرح‌های فرانسه - آلمان برای همگرایی اقتصادی را نادیده بگیرد.

ایتالیا نیز چندین دلیل خاص برای برقراری روابط نزدیک با سایر دولت‌های اروپای غربی داشت. اول، پس از بیش از بیست سال حاکمیت فاشیسم و شکست نظامی آن، همگرایی اروپا،

---

1. Euratom

ارائه دهنده چشم انداز آغازی جدید بر مبنای احترام متقابل بود. دوم، در ماه می سال ۱۹۴۷ (مانند مورد فرانسه) حزب کمونیست از حکومت خارج شد تا چند سال بعد برای زمینه‌سازی یک انقلاب داخلی مصمم به نظر می‌رسید. رویه ضد کمونیستی روشن سایر حکومت‌های اروپای غربی، برای دولت‌های نگران دموکرات - مسیحی آنزمان ایتالیا امیدوارکننده، و منبعی برای کمک احتمالی به شمار می‌رفت. سوم، ایتالیا در همه جبهه‌ها با مشکلات اقتصادی روبرو بود: بیکاری، تورم، عدم توازن تراز پرداخت‌ها، بی‌ثباتی پول و - به ویژه در جنوب - فقر. با توجه به این واقعیات ایتالیا تقریباً از هر برنامه‌ای که احتمال پیداکردن بازارهای جدید و تحقق رشد اقتصادی را به دنبال داشت استقبال می‌کرد.

به نظر می‌رسید همگرایی به فرانسه کمک خواهد کرد تا به دو هدف کلیدی سیاسی بعد از جنگ خود نایل آید: مهار آلمان و رشد اقتصادی. در اوایل دهه ۱۹۵۰، ECSC اهمیت خاصی در این زمینه داشت، چراکه از یک سو به رفع موانع و مخاصمات دیرینه کمک می‌کرد، و از سوی دیگر این امکان را به فرانسه می‌داد که به بازارها و مواد خام حیاتی آلمان دسترسی پیدا کند. در سالهای بعدی دهه ۱۹۵۰، هنگامی که از خطر "مسئله آلمان" کاسته اما رقابت اقتصادی آلمان به عنوان یک تهدید فزاینده مطرح شده بود، فرانسه اقداماتی در مذاکرات EEC اتخاذ کرد تا بتواند برخی منافع خاص خود - از جمله حمایت اقتصادی از کشاورزان این کشور - را به عنوان بخشی از هزینه همگرایی مداوم مورد توجه ویژه قرار دهد.

کنراد آدناثر(۱) صدر اعظم آلمان غربی از سال ۱۹۴۹ تا ۱۹۶۳، اتحاد اروپای غربی را ابزاری تلقی می‌کرد که جمهوری فدرال [آلمان] می‌توانست به وسیله آن موضع خود را در روند متعارف بین‌المللی ثبات دهد و عزت نفس خود را باز یابد. اروپای غربی نیز، در راستای اتحاد نظامی آتلانتیک(۲) در پی پشتوانه‌ای ضروری در مقابل تهدید مفروض شرق رفت. به عبارت دقیق‌تر، ECSC می‌توانست آلمان غربی را قادر سازد خود را از محدودیت‌ها و مداخلات متحدین رها سازد و بازارهای آزادتر جامعه اقتصادی اروپا می‌توانستند فرصت‌های فراوانی برای اقتصاد

اروپای غربی فراهم کنند، اقتصادی که در دهه ۱۹۵۰ از بیشترین رشد برخوردار بود.

* * *

چهار دولت بانی - بلژیک، لوکزامبورگ، هلند و ایتالیا - از زمان کمک به ایجاد جامعه اروپا در دهه ۱۹۵۰ به صورت حامیان پروپا قرص و دایمی فرآیند همگرایی باقی مانده‌اند. آنها تقریباً همواره از طرح‌های پیشنهادی بسیاری که در سالهای مختلف برای پیشرفت همگرایی مطرح می‌شدند حمایت می‌کردند و گاهی اوقات نیز در ارایه آنها پیشگام می‌شدند. در مواردی که آنها نسبت به روند همگرایی احتیاط به خرج داده‌اند معمولاً ناشی از این نگرانی بوده است که این روند با سرعت کافی به پیش نمی‌رود.

آلمان - یا به عبارت کاملاً دقیق‌تر آلمان غربی تا سال ۱۹۹۰ و آلمان متحد از ۱۹۹۰ به بعد- نیز یک عضو نسبتاً قابل اطمینان در اردوگاه همگرایی بوده است. (اتحاد آلمان در قالب پیوستن جمهوری دموکراتیک آلمان - آلمان شرقی - به جمهوری فدرال آلمان تحقق یافت، بنابراین هیچ وقت مسئله پیوستن یک عضو جدید به جامعه اروپا مطرح نشد و لذا سؤالی در خصوص آیین معمول عضوگیری مطرح نگردید.) اما شاید بتوان گفت، در سالهای اخیر اشتیاق برای همگرایی اندکی کاهش یافته است، مهمترین مورد قابل ذکر اینکه، صدراعظم کهل، بنا به دلایل مختلف به شکل غیر منتظره‌ای در قبال توسعه موارد تصمیم‌گیری فوق ملی در مذاکراتی که به انعقاد معاهده آمستردام در ۱۹۹۷ انجامید، موضع محتاطانه اتخاذ کرد (فصل ۵ را ببینید).

در اولین سال‌های تشکیل کمیسیون اروپا، فرانسه موضع بسیار ملاحظه کارانه‌ای در قبال فرآیند همگرایی اتخاذ کرد. این موضع نتیجه خصومت رئیس جمهور دوگل باهر سازمان بین‌المللی که ویژگی‌های فوق ملی داشت و بدینوسیله حاکمیت ملی فرانسه را مخدوش می‌کرد، بود. بهره‌های اقتصادی که جامعه برای فرانسه به ارمغان می‌آورد، شناخته شده و مقبول بود اما فرانسه نمی‌خواست در قبال این بهره‌ها حاکمیت ملی خود را به کمیسیون اروپا، پارلمان اروپا یا شورای وزیران منتقل کند تا بر مبنای رای اکثریت تصمیم‌گیری کنند. از زمان استعفای دوگل در سال ۱۹۶۹، نگرانی‌های فرانسه در مورد از دست دادن حاکمیت کمتر شده و این امر فرانسه را

قادر ساخته است در بسیاری زمینه‌ها با آلمان پیوند برقرار کند و بخش اعظم نیروی محرکه همگرایی را فراهم آورد. اما، نگرانی در مورد حاکمیت، هرگز به طور کامل از بین نرفته است. به همین دلیل حتی امروز هم فرانسه، به رغم اینکه حامی قوی همگرایی پولی و همکاری دفاعی است (اهدافی که با هدف سنتی فرانسه مبنی بر مهار آلمان به خوبی همخوانی دارند) هنوز نسبت به سایر پنج دولت بانی تمایل بیشتری به اتخاذ موضع حمایت از تصمیم‌گیری به روش بین - دولتی در خصوص قدرت نهادهای اتحادیه اروپا دارد.

عضوگیری در سال ۱۹۷۳: انگلیس، دانمارک و ایرلند

در تعیین نحوه نگرش انگلیس به همگرایی اروپا در سال‌های بعد از جنگ سه عامل از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. اول، انگلیس احساس می‌کرد طبق آنچه که چرچیل به عنوان سه رابطه متداخل و در هم پیوسته توصیف می‌کرد فعالیت می‌کند: امپراتوری و کشورهای مشترک المنافع؛ اتحاد نظامی آتلانتیک و "روابط ویژه" با ایالات متحده؛ و اروپای غربی. تا اوایل دهه ۱۹۶۰ به اروپای غربی به عنوان کم اهمیت‌ترین حلقه این ارتباط نگریسته می‌شد. دوم،حکومت‌های متوالی بریتانیا حاضر به قبول از دست رفتن بخشی از حاکمیتی که همگرایی به دنبال داشت نبودند. دلایل متعددی برای این امر وجود داشت که مهمترین آنها عبارت بودند از: سنت پارلمانی دیرین و دراز مدت در انگلیس؛ سابقه افتخارآمیز عدم اشغال یا تحت کنترل قرار گرفتن انگلیس به وسیله قدرت‌های خارجی در دوران معاصر؛ و این دیدگاه غالب که واگذاری حاکمیت نه مطلوب بود و نه لازم، چون بریتانیا هنوز یک قدرت جهانی طراز اول بود؛ و تنفر از اندیشه وابستگی به دولت‌ها و کشورهای "قارهٔ اروپا" که کلاً بهای چندانی برای آنها قایل نمی‌شدند. سوم، شرایط بریتانیا به گونه‌ای بود که سه سازمان از چهار سازمان اصلی همگرایی که در دهه ۱۹۵۰ پیشنهاد شدند، از لحاظ حیطه خاص مأموریت‌های خود، جذابیت چندانی برای انگلیس نداشتند. این حیطه‌های خاص عبارت بودند از: محدودیت‌های قایل شده نسبت به اختیارات تصمیم‌گیری ملی از سوی ECSC برای کشوری که ظرفیت ذغال سنگ و

فولاد آن بسیار بیشتر از هریک شش کشور عضو دیگر بود، خوشایند نبود؛ در زمانی که نیروی دفاعی بریتانیا در نتیجه تلاش برای حفظ نقش جهانی خود گسترش یافته بود جامعه دفاعی اروپا (EDC) قدرت انتخاب و مانور آن دولت را محدود می‌کرد؛ و تصور می‌شد اوراتم اسرار مشترک را با قدرتهای هسته‌ای نه چندان پیشرفته در میان خواهد گذارد. به نظر می‌رسید که تنها EEC چیزی برای ارایه کردن داشته باشد، ولی یکی از مشکلاتی که یدک می‌کشید فوق ملی‌گرایی پیشنهادی آن بود. از سال ۱۹۵۵ تا سال ۱۹۵۸ تلاش‌هایی انجام شد تا شش کشور عضو تشویق شدند از بلند پروازی‌های خود بکاهند و توجه خود را بیش از حد به ساختن یک منطقه تجاری آزاد اروپای غربی که موفقیتی بر آن مترتب نباشد معطوف ندارند. در نتیجه، و برای افزایش قدرت چانه زنی با این شش کشور، بریتانیا به دولت‌هایی که معاهده رم را امضا نکرده بودند چشم دوخت. این امر، در ژانویه ۱۹۶۰ منجر به انعقاد کنوانسیون استکلهم شد. این معاهده انجمن تجارت آزاد اروپا(۱) را تأسیس کرد. اعضای مؤسس EFTA عبارت بودند از: اتریش، دانمارک، نروژ، پرتغال، سوئد، سوئیس و انگلیس.

کمی بعد از آغاز فعالیت EEC در سال ۱۹۵۸، نگرش دولت انگلیس تغییر کرد و این کشور از پی عضویت در آن رفت. در واقع اگر رئیس جمهور دوگل با تقاضای عضویت انگلیس در سال‌های ۱۹۶۱ و ۱۹۶۷ مخالفت نمی‌کرد، اولین عضوگیری جامعه می‌توانست بسیار زودتر از اینها انجام شود. دلایل زیادی در خصوص وتوی تقاضای انگلیس از سوی دوگل، ارایه شده است: او از این می‌ترسید که انگلیس با فرانسه رو در رو شود و بکوشد نقشه او را برای قرار دادن فرانسه در مرکز صحنه اروپایی نقش بر آب سازد؛ او معتقد بود که عضویت انگلیس اتحاد نو پای فرانسه - آلمان را مختل خواهد کرد - اتحادی که با امضای یک معاهده دوستی میان این دو کشور در سال ۱۹۶۳ از یک نیروی نمادین برخوردار شد؛ دوگل همچنین به روابط نزدیک انگلیس با آمریکا مشکوک بود و فکر می‌کرد اگر انگلیس به عضویت جامعه در آید این روابط راه را برای نفوذ و سیطره آمریکا در اروپا هموار خواهد ساخت. دلیل امر هر چه بود، واقعیت این

1. European Free Trade Association (EFTA).

بود که انگلیس تا زمان کنار رفتن دوگل و برگزیده شدن جرج پمپیدو[۱] به عنوان رئیس جمهور فرانسه در سال ۱۹۶۹، از عضویت محروم ماند. رویه پاریس تغییر کرد: انگلیس می‌تواند به عنوان یک وزنه متقابل سودمند در برابر آلمان که به شکل فزاینده‌ای در حال قدرت گرفتن و از اعتماد به نفس بالایی برخوردار بود عمل کند؛ حکومت‌های انگلیس از مخالفت فرانسه با فشارهای وارده از درون جامعه برای افزایش فوق ملی گرایی حمایت خواهند کرد؛ و فرانسه، احتمالاً، به اتکاء برخورداری از دسترسی بهتر به بازارهای انگلیس و در نتیجه تبدیل شدن انگلیس به یک کمک کننده واقعی به بودجه جامعه، از نظر اقتصادی برد خواهد کرد.

دلایل انگلیس برای تغییر موضع در قبال اروپا از ماهیت سیاسی و اقتصادی توأماً برخوردار بودند. از نظر سیاسی به طور فزاینده روشن بود که انگلیس دیگر یک قدرت جهانی طراز اول نیست. بحران ۱۹۵۶ سوئز نشانگر افول قدرت جهانی انگلیس بود، و گرایش فزاینده از سال ۱۹۶۰ به بررسی موضوعات مهم جهانی توسط ایالات متحده و اتحاد جماهیر شوروی سوسیالیستی صرفاً بصورت دو جانبه این روند افول را تشدید کرد. به موازات این افول، ماهیت و وضعیت "روابط ویژه" با ایالات متحده تضعیف شد و به شکل فزاینده‌ای زیر سؤال رفت. به علاوه، امپراتوری بریتانیا به تدریج جای خود را به سازمان کشورهای مشترک المنافع می‌داد که سازمانی سست و شکننده بود و قادر نبود از انگلیس حمایت سیاسی بین‌المللی چندان مؤثری به عمل آورد.

در اوایل دهه ۱۹۶۰ روشن بود که کشورهای عضو EC از لحاظ شاخص‌های اقتصادی معمول مانند رشد تجاری، سرمایه‌گذاری، تولید ناخالص ملی و درآمد، وضعیتی بهتر از انگلیس دارند. برای مثال بین سال‌های ۱۹۵۸ و ۱۹۶۹ درآمدهای واقعی در انگلیس حدود ۳۸ درصد افزایش نشان داد، در حالی که این رقم به طور متوسط در EC، ۷۵ درصد اعلام شد. این ارقام به روشنی نشان می‌دادند که تشکیل جامعه یک موفقیت بوده است: تمام این قضایا زمانی شکل گرفت که الگوی تجاری انگلیس، حتی هنگامی که هنوز عضو جامعه نبود، از کشورهای

مشترک المنافع فاصله می‌گرفت و به اروپا نزدیک می‌شد. علاوه بر این، به نظر می‌رسید قدرت اقتصادی در حال رشد EC با وضعیت سیاسی در حال توسعه آن در ارتباط باشد.

بنابراین، هنگامی که پمپیدو درهای EC را باز کرد، حکومت ادوارد هیث[1] با شور و اشتیاق وارد شد. ولی بریتانیا از زمان پیوستن به جامعه، یک شریک ناراحت کننده بوده است. این امر به ویژه در زمان حاکمیت حزب محافظه کار بین سال‌های ۱۹۷۹ و ۱۹۹۷ عینیت یافت. در این دوره زمانی دولت انگلیس دیدگاههای بسیار حداقلی در خصوص اینکه EC/EU چه باید بکند و چه شکل سازمانی برای خود اتخاذ نماید، در پیش گرفت. لذا آنچه برای انگلیس بسیار ترجیح داشت پرداختن به امور مربوط به بازار در مرحله اول، و به ویژه صرف عمده انرژی خود در جهت ایجاد یک بازار اروپایی یکپارچه و کاملاً آزاد بود. انتظار نمی‌رفت عملکرد مناسب و کارآمد این بازار درگرو سیاست‌های اقتصادی، پولی و اجتماعی مشترک باشد، چه رسد به واحد پول مشترک. در خصوص ابعاد سیاسی عضویت در جامعه / اتحادیه، حکومت‌های تاچر و میجر تمایل به این داشتند که فقط هنگامی از توسعه همکاری‌های بین ـ دولتی حمایت کنند که به نفع آنها باشد - برای مثال در حوزه سیاست خارجی و جنبه‌هایی از سیاست‌های امنیت داخلی ـ ولی آنها تقریباً بدون تغییر در برابر تحولات فوق ملی و هرگونه از دست رفتن حاکمیت ملی مقاومت می‌کردند. بیشتر به این دلیل که حکومت‌های سایر دول عضو، تا حد زیادی با این دیدگاههای اقتصادی و سیاسی در خصوص EC/EU موافق نبودند، و هر کدام به یک نسبت از انگلیس بیشتر خواهان همگرایی بودند، بریتانیا، در زمان حکومت محافظه کاران مرتب با شرکایش مشکل پیدا می‌کرد.

از زمان انتخاب حکومت حزب کارگر در سال ۱۹۹۷، موضع انگلیس در اتحادیه اروپا حالت مشارکتی بیشتری به خود گرفته است. این تحول، وقتی که بریتانیا برای توسعه تصمیم‌گیری فوق ملی در برخی موارد، در معاهده آمستردام تمایل نشان داد، و همچنین با مثبت‌تر شدن لحن وزرای انگلیس نسبت به اروپا، تجلی و تبلور یافت. ولی، هنوز روشن است که انگلیس با روندی

---

1. Edward Heath.

کند به همگرایی نزدیک می‌شود. به عنوان مثال دولت حزب کارگر انگلیس اصرار مـی‌ورزید نسبت به آن دسته از مفاد معاهده آمستردام که نظام قضایی و سیاست‌های اروپایی مربوط به امور داخلی اعضا را تقویت می‌کرد حق تحفظ داشته باشد. نـمونه دیگـر ایـن تـصمیم دولت انگلیس در سال ۱۹۹۷ بود که این کشور از اعضای بنیانگذار سیستم پول واحد اروپایی نباشد.

* * *

دانمارک و ایرلند علاقه‌ای به عضویت در جامعه‌هایی کـه در دهـه ۱۹۵۰ تأسـیس شـدند نداشتند. اقتصاد هر دو کشور شدیداً به کشاورزی وابسته بود و لذا ECSC بهره چندانی برای آنها نداشت. در خصوص EEC، به چندین دلیل، جای این تردید وجود داشت که امتناع از عضویت در آن به نفع‌شان خواهد بود. مهمترین دلیل اینکه، هر دو کشور روابط اقتصادی و تاریخی قوی با نقاط دیگر داشتند: دانمارک با سایر کشورهای اسکاندیناوی و انگلیس؛ و ایرلند با انگلیس. این روابط با انگلیس باعث شد هر دو آنها در نتیجهٔ تلاش انگلیس برای عضویت، شانس خود را به منظور پیوستن به EC امتحان کنند. بنابراین هر دو درخواست عضویت دادند و سپس دوبار، در دهه ۱۹۶۰ تقاضای خود را پس گرفتند و سرانجام در سال ۱۹۷۳ عضو شدند.

سابقه سلوک دانمارک از زمان پیوستن به جامعه تفاوت چندانی از نحوه برخورد انگلیس با این قضیه نداشته است. دانمارک تردید و بی‌میلی داخلی در خصوص منافع مفروض مترتب بر عضویت در EC/EU را در نظر داشت و دولت‌های دانمارک گـرایش بـه ایـن داشـته‌انـد کـه در خصوص رهیافت خود نسبت به همگرایی محتاط باشند. مهمترین جلوه از نگرانی دانمارک از فرآیند همگرایی، در سال ۱۹۹۲ رخ نمود. در این سال بود که مردم دانمارک طی یک رفراندوم ملی به تصویب پیمان ماستریخت از سوی دانمارک رای منفی دادند. این رای غیر منتظره آنها، که در رفراندوم دوم (۱۹۹۳) کاملاً تغییر کرد، برنامه اجرای معاهده را به هم ریخت و به کام آنهایی که آرزو داشتند به سرعت روند همگرایی را پیش ببرند تلخ آمد و باعث شد دانمارک از برخی پروژه‌های آتی همگرایی فاصله بگیرد. دانمارک، در راستای این فاصله‌گیری، مـانند انگـلیس، واحد پول یکسان اروپایی را که در سال ۱۹۹۹ رایج شد نپذیرفت، و سپس، در رفراندمی که در

سپتامبر سال ۲۰۰۰ برگزار شد مردم دانمارک پیشنهاد پیوستن به آنرا با ۵۳ درصد در مقابل ۴۷ درصد رد کردند.

بجز یک مورد استثناء، ایرلند از زمان الحاق خود، هیچ مشکل خاصی برای EC/EU ایجاد نکرده است. حکومت‌های ایرلند، هر از چند گاهی اشاره نموده‌اند که حمایت آنها از همگرایی بیشتر، مشروط بر این است که این کشور همچنان از امتیازات سیاست مشترک کشاورزی(1) و بودجه‌های ساختاری(2) برخوردار باشد، ولی هیچ مقاومت قابل توجهی در برابر تحولاتی که با هدف تعمیق فرآیند همگرایی انجام می‌شد از خود بروز نداده است. مورد استثناء عبارتست از تصمیم مردم ایرلند در رفراندم ژوئن سال ۲۰۰۱ به رأی منفی به معاهده نیس: ۵۴ درصد رأی منفی در مقابل ۴۶ درصد رأی مثبت، در یک مشارکت بسیار ضعیف ۳۵ درصدی. متفاوت با دوبار رأی منفی در دانمارک، رأی منفی ایرلندیها بمعنای احساسات ضد اتحادیه اروپا نبود بلکه بیشتر حاصل شرایط خاص سیاسی داخلی بود. این رأی اجرای معاهده نیس را در سراسر اتحادیه متوقف نگه داشت.

عضوگیری در سال‌های ۱۹۸۱ و ۱۹۸۶: یونان، اسپانیا و پرتغال

اگر چه عضوگیری سال ۱۹۷۳ باعث شد تراز جامعه به سمت شمال متمایل شود، ولی دوبار عضوگیری در دهه ۱۹۸۰ از کشورهای جنوب و مدیترانه‌ای موازنه را به حال اول برگرداند.

در دهه ۱۹۵۰، اقتصاد یونان تا حد بسیار زیادی دهقانی بود و برای پیوستن به ECSC و EEC مناسب نبود. علاوه بر این، تاریخ، فرهنگ و موقعیت جغرافیایی یونان، آن را از قلب اروپای غربی خارج ساخته بود. اما دقیقاً همانگونه، که کشورهایی که در سال ۱۹۷۳ به جامعه پیوستند تمایل داشتند زودتر از اینها به عضویت درآیند، عضویت یونان نیز تا زمانی که حکومت‌های یونان این تمایل را از خود نشان ندادند به مدت زیادی به تعویق افتاد. اولین مشکل که هر دو طرف بر وجود آن صحّه گذارده بودند، و در زمان اتخاذ اولین گامها از سوی

1. Common Agricultural Policy (CAP). 2. Stractural Funds.

یونان برای نزدیک شدن به بروکسل به فاصله اندکی پس از شکل‌گیری EEC گریبان‌گیر این کشور بود، ماهیت عقب مانده اقتصاد آن بود. قبل از عضویت، یک دوره انتقالی لازم به نظر می‌رسید و این دوره انتقالی در قالب موافقتنامه اتحاد که در سال ۱۹۶۲ به اجرا درآمد، تصویب گردید. هدف این اتحاد تقویت مداوم و متوازن روابط اقتصادی و تجاری میان طرفین متعاهد، با عنایت خاص به نیاز به تسریع توسعه اقتصاد یونان، بود. از این موافقتنامه چنین برداشت می‌شد که عضویت کامل یونان در جامعه هنگامی تحقق خواهد یافت که اقتصاد یونان قابلیت و توانایی عمل کردن به تعهدات ناشی از عضویت را احراز کند. در هر صورت، بین آوریل ۱۹۶۷، هنگامی که یونان دستخوش کودتای نظامی گردید، و ژوئن ۱۹۷۴، یعنی هنگامی که حکومت غیر نظامی در این کشور احیا شد، موافقتنامه اتحاد کاملاً معلق گردید. ممکن است چنین تصور شود که این امر باعث به تعویق افتادن بیشتر عضویت کامل شده باشد، ولی در واقع عکس این مطلب صادق بود. پس از انتخابات ۱۹۷۴ یونان، دولت جدید بلافاصله تمایل خود برای عضویت کامل در جامعه را صراحتاً اعلام کرد. کمیسیون اروپا، رأیی رسمی صادر کرد مبنی بر این اینکه یونان هنوز از نظر اقتصادی آمادگی لازم را ندارد و پیشنهاد کرد که این کشور برای رسیدن به مقصود خود باید یک دوران مقدماتی پیش از الحاق را بگذراند. مدت این دوره نامحدود اعلام شد. یونان باید طی این دوره دست به اصلاحات اقتصادی می‌زد. حکومت یونان در مقابل، دوباره بر تمایل خود مبنی بر احراز عضویت کامل اصرار ورزید و به ویژه تأکید نمود که چگونه، عضویت، می‌تواند هم به استحکام دمکراسی در یونان و هم به تحکیم پیوند میان یونان با اروپای غربی و اتحاد غربی(1) کمک کند. شورای وزیران نسبت به این استدلال‌ها نظر مثبت داشت. لذا رای کمیسیون را رد کرد، مذاکرات عضویت در ژوئیه ۱۹۷۶ آغاز و یونان در سال ۱۹۸۱ وارد جامعه شد.

یونان، از زمان عضویت، عموماً از پیشرفت فرآیند همگرایی حمایت کرده است. در هر صورت، برخی سیاست‌ها، نگرانی‌ها و نیازهای خاص یونان، گاهی اوقات مشکل ساز بوده

است. فقر یونان (یونان فقیرترین عضو است) بر فشارهای وارده بر سیاست‌های حمایتی و توزیع مجدد منابع اتحادیه اروپا افزوده است؛ ماهیت نسبتاً بی‌ثبات اقتصاد یونان نشان داده است که گاهی اوقات درصدد تقاضای کمک‌های اقتصادی از شرکای خود برآمده است؛ و گرچه یونان قصد داشت واحد پول مشترک را بپذیرد ولی تنها دولت عضو اتحادیه اروپا بود که نتوانست به حد ملاک‌های کیفی مورد نیاز همگرایی پولی برای ورود به این موج اول برسد. مخاصمه عمیق و ریشه دار یونان با ترکیه و رابطه پیچیده مرکب از دوستی و مخاصمه آن با برخی قسمت‌های یوگسلاوی سابق موانع اصلی در سر راه تلاش‌های اتحادیه اروپا برای توسعه سیاست‌های یکپارچه و مؤثر در جنوب - شرق اروپا بوده است؛ و روابط ویژه یونان با قبرس منجر به ایجاد تهدیداتی در رابطه با گسترش اتحادیه اروپا به کشورهای مرکزی و شرقی اروپا (CEECs) در صورت بلوکه شدن تقاضای عضویت قبرس شد.

شرایط سیاسی و اقتصادی، سالها عضویت اسپانیا و پرتغال را با مشکل روبرو ساخت. از نظر سیاسی، هر دو کشور دارای حکومت‌های دیکتاتوری اقتدارگرا بودند و حکومت‌های دموکراتیک شش کشور مؤسس تمایل به نزدیکی بسیار زیاد به آنها نداشتند. از نظر اقتصادی، هر دو کشور عمدتاً متکی به کشاورزی و عقب افتاده بودند، و هر دو تا پایان دهه ۱۹۵۰ سیاست‌های اقتصادی مستقل را دنبال می‌کردند. این عوامل باعث می‌شد آنها به ندرت داوطلبانی مناسب برای ECSC به حساب آیند و تأثیر غیر مستقیم بر کنار گذاشتن آنها از مذاکرات EEC، که شش کشور مؤسس فقط انگلیس را به آن دعوت کردند، داشت.

مشابه یونان، در مورد دو دولت ایبریایی (اسپانیا و پرتغال) قبل از الحاق آنها، مشابه یونان، ملاحظات سیاسی بی‌نهایت مهم بود. در بدو امر، تأثیر این ملاحظات منفی بود؛ اگر اسپانیا و پرتغال تا اواسط دهۀ ۱۹۷۰ نظام‌های سیاسی دیکتاتوری نداشتند، از هر نظر اجازه می‌یافتند بسیار زودتر به جامعه ملحق شوند. این بدان معنا نیست که معاهدات به هر نحو بر وجود دمکراسی لیبرال در اعضا تصریح می‌کردند. ماده ۲۳۷ معاهده EEC تنها بیان می‌داشت، هر دولت اروپایی می‌تواند برای عضویت در جامعه درخواست دهد. ولی فرض بر این بود -

همانطور که امروز صراحتاً هست - که برخورداری از یک نظام سیاسی دمکراتیک شرط لازم برای ورود است.

بنابراین، گرچه اسپانیا و پرتغال در سال ۱۹۶۲ خواستار مذاکره بر سر پیوستن به جامعه شدند، و اسپانیا با صراحت کامل اظهار داشت که تقاضای این کشور متضمن عضویت کامل آن در آینده است، جامعه با هر دو کشور محتاطانه برخورد کرد. سرانجام به آنها امتیازات گمرکی واگذار شد ـ که موافقتنامه‌های مربوطه برای اسپانیا در سال ۱۹۷۰ و برای پرتغال در سال ۱۹۷۳ به عنوان جزیی از موافقتنامه میان جامعه و کل کشورهای عضو EFTA لازم الاجرا شد - اما تنها با سرنگونی رژیم کاتاتو[۱] در پرتغال در سال ۱۹۷۴ و مرگ ژنرال فرانکو در سال ۱۹۷۵ امکان واقعی عضویت کامل آنها فراهم آمد. پرتغال در ماه مارس ۱۹۷۷ و اسپانیا در ژوئیه ۱۹۷۷ به عضویت کامل نایل آمدند. مذاکرات مربوطه طولانی و مشکل بود و مسایل زیادی از جمله تهدید مطروحه از جانب کشاورزی اسپانیا، اندازه ناوگان ماهیگیری اسپانیا و آثار ناشی از حرکت نیروهای کار ارزان اسپانیا و پرتغال به سوی شمال، علیه سایر کشورهای مدیترانه را در بر می‌گرفت. مانند مذاکرات مربوط به یونان، عوامل سیاسی به حل این مشکلات کمک کرد: دولت‌های عضو می‌خواستند ثبات سیاسی در جنوب اروپا را توسعه دهند؛ فرصت برای توسعه و تحکیم پایه‌های سیاسی و اقتصادی جامعه فراهم بود؛ و به نظر می‌رسید، کمک به ایجاد اتصال میان جنوب و شمال اروپا، منجر به بهره‌های استراتژیک، هم برای اروپای غربی و هم برای ناتو گردد.

اسپانیا و پرتغال از زمان الحاق، معمولاً با طرفداران همگرایی بیشتر همراه بوده‌اند و شاید بتوان گفت اسپانیا در این زمینه اندکی از پرتغال جلوتر بوده است. پیش از پیوستن این دو کشور، برخی بیم آن داشتند که آنها یک بلوک ایبریایی مزاحم تشکیل دهند ولی این ترس بی‌اساس بود. همان طور که انتظار می‌رفت این دو کشور متناوباً در قبال موضوعات مشترک مواضع مشابه اتخاذ می‌کنند ولی، مانند سایر دولت‌های عضو، ارجحیت‌های آنان در خصوص برخی

سیاست‌های خاص اغلب متفاوت از یکدیگر است. بزرگترین مشکل خاصی که آنها، و بطور خاص اسپانیا، برای اتحادیه ایجاد کرده‌اند موضع شدید (و قابل درک) آنها در حمایت از خودشان می‌باشد هرگاه ـ مهمترین مورد در رابطه با گسترش اتحادیه به CEECs - پیشنهاد شده است که پشتیبانی‌های دریافتی از صندوق‌های ساختاری کاهش یابد.

عضوگیری در سال ۱۹۹۵: اتریش، فنلاند و سوئد

در سال ۱۹۹۲، EC رسماً با اتریش، فنلاند و سوئد در خصوص الحاق وارد مذاکره شد. در سال ۱۹۹۳ نیز مذاکرات الحاق، با نروژ آغاز گردید. این مذاکرات در ماه مارس سال ۱۹۹۴ با موفقیت به پایان رسید و در نتیجه قرار شد هر یک از این کشورها پس از تصویب شرایط الحاق در سطح ملی، به عضویت اتحادیه اروپا در آیند. ولی، در نروژ، طی رفراندوم ملی که به همین منظور برگزار شد، مردم به عضویت این کشور در اتحادیه اروپا رای منفی دادند. در نتیجه به جای چهار عضو جدید سه کشور در ژانویه ۱۹۹۵ به عضویت اتحادیه اروپا در آمدند.

دو مجموعه از عوامل، چهار کشور مذکور (و همچنین سوئیس - که از بقیه تمایل کمتری نشان داد) را تشویق کرد تا درصدد عضویت در اتحادیه اروپا برآیند. اول، آنچه که قبلاً به عنوان موانعی کاملاً غیر قابل عبور بر سر راه عضویت در EC تلقی می‌شد، در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ به نظر قابل رفع و کم اهمیت‌تر آمد. پایان یافتن جنگ سرد اهمیت وابستگی سنتی اتریش و سوئد (و همچنین سوئیس) به بی‌طرفی را کاهش داد. برای فنلاند، مشکلات مطروحه در رابطه با انزوای جغرافیایی نسبی این کشور، و موضع‌گیری خاص در رابطه با اتحاد شوروی، محو شد.

گروه دوم از عوامل مشوق تقاضا برای الحاق، از روابط میان این کشورها با EC ناشی شد. اتریش، فنلاند، سوئد و نروژ به اضافه سوئیس، ایسلند و دولت ذره‌ای لیختن اشتاین، اعضای EFTA را تشکیل می‌دادند. هنگامی که EFTA در سال ۱۹۶۰ تشکیل شد - همانطور که در بالا ذکر گردید، با دانمارک، پرتغال و انگلیس، و سپس کشورهای فنلاند، ایسلند یا لیختن اشتاین به

عنوان عضو به آن پیوستند ولی همسطح کشورهای قبل نبودند - دو هدف اساسی را دنبال می‌کرد: برقراری منطقه آزاد تجاری برای محصولات صنعتی میان کشورهای عضو، و ایجاد پایگاهی برای تبدیل کل اروپای غربی به یک منطقه آزاد تجاری برای کالاهای صنعتی. اولین گروه از این اهداف در سال ۱۹۶۶ با حذف کلیه عوارض گمرکی و محدودیت‌های کمی در خصوص تجارت محصولات صنعتی میان کشورهای EFTA تحقق یافت، و هدف دوم در سال ۱۹۷۷ با ایجاد یک منطقه آزاد تجاری میان EC و EFTA به واقعیت پیوست. ولی به مرور زمان، به رغم دوستانه بودن روابط میان EC و EFTA و ارتقاء هر چه بیشتر این روابط از طریق همکاری در زمینه‌هایی چون حفاظت از محیط زیست، تحقیقات علمی و فنی و سیاست حمل و نقل، دولت‌های عضو EFTA به طور فزاینده‌ای به این اعتقاد رسیدند که جنبه‌های اساسی روابط EC-EFTA از مطلوبیت کافی برخوردار نیست. یکی از دلایل این امر آن بود که EC بعنوان یک مجموعه از EFTA بسیار نیرومندتر بود. دلیل دوم که مرتبط با دلیل اول هم هست این بود که EC تمایل داشت EFTA را در یک وضعیت دو فاکتو نگه دارد تا کشورهای عضو EFTA راه دیگری جز وفق دادن خود با این وضعیت نیابند - مثلاً هنگامی که EC مشخصات محصولات را تعیین می‌کرد این مورد مصداق می‌یافت. این مسئله اخیر، یعنی مجبور بودن به پذیرش قواعد تجاری که هیچ نقشی در تدوین آنها نداشته‌اند به نگرانی فزاینده کشورهای عضو EFTA تبدیل شد، بخصوص با سرعت یافتن اجرای برنامه EC برای کامل کردن بازار داخلی تا سال ۱۹۹۲، - برنامه بازار واحد اروپایی(۱) که در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰، مراحل آن طی شده بود. این نگرانی نقش مهمی در واداشتن کشورهای عضو EFTA برای بازنگری جذابیت‌های عضویت در EC بازی کرد. این مسئله همچنین باعث شد که EC ـ نگران از اینکه افزایش اعضا ممکن است تعمیق فعالیتهای اتحادیه را به خطر اندازد ـ پیشنهاد دهد از طریق ایجاد یک منطقه اقتصادی اروپایی(۲) روابط میان EC و EFTA تقویت گردد. ایجاد این بازار، در واقع به توسعه برنامه SEM به دولت‌های عضو EFTA بدون عضویت آنها در EC منجر می‌شد. مذاکرات EEA

به موقع آغاز و انجام شد و پس از چندین مورد تأخیر در زمان اجرای فرآیند تصویب -که به خروج سوئیس از موافقتنامه انجامید ـ در ژانویه ۱۹۹۴ لازم الاجرا گردید. ولی، در این مرحله این امر از سوی اکثر طرف‌های ذینفع ـ از جمله حکومت‌های عضو EC که در تعمیق جامعه از طریق پیمان ماستریخت موفق شده بودند ـ پذیرفته شده بود که حکومت‌های اتریش، فنلاند، سوئد و نروژ تنها، به عضویت کامل در اتحادیه اروپا رضایت خواهند داد. مذاکرات الحاق، که با اعضای EFTA انجام شد (چون متقاضیان الحاق مجتمعاً دعوت شده بودند) بسیار آسان‌تر و سریع‌تر از دوره‌های قبلی مذاکرات بود. یکی از دلایل این امر آن بود که هر یک از متقاضیان شرایط عضویت در اتحادیه اروپا را احراز کرده بودند - و از پیشرفت و رونق برخوردار بودند و از این رو مشکل بالقوه‌ای برای بودجه اتحادیه اروپا ایجاد نمی‌کردند. آنها قسمت عمده‌ای از مقررات جامعه را وارد قوانین ملی خود نموده و از یک نظام سیاسی دمکراتیک جا افتاده برخوردارند. دلیل دیگر نیز آن بود که بسیاری از موضوعاتی که معمولاً باید در مذاکرات الحاق مورد بحث قرار گیرند، قبلاً در مذاکرات و موافقتنامه EEA بررسی شده بودند.

هیچ یک ازکشورهای ملحق شونده در سال ۱۹۹۵ از زمان الحاق خود هیچ مشکل عمده‌ای برای اتحادیه اروپا به وجود نیاورده‌اند، گرچه برخی‌ها از تصمیم حکومت سوئد مبنی برخورداری از تبدیل شدن به یکی از اعضای مؤسس واحد پول یکسان اروپا ناخرسند شدند. شاید مهمترین کمکی که سه دولت مذکور به اتحادیه اروپا کرده‌اند، ملزم کردن سایر دولت‌های عضو به بذل توجه بیشتر نسبت به موضوعاتی چون باز عمل کردن، شفافیت و دمکراسی اتحادیه اروپا بوده باشد.

کشورهای اروپای غربی غیر عضو اتحادیه اروپا: نروژ، سوئیس و ایسلند

اکنون سه کشور مهم اروپای غربی در اتحادیه اروپا عضویت ندارند: نروژ، سوئیس و ایسلند.

نروژ، مانند دانمارک و ایرلند، در تقاضا برای عضویت در EC در دهه ۱۹۶۰ (دوبار) و اوایل دهه ۱۹۷۰ مانند انگلیس عمل کرد. در مرتبه سوم، حکومت نروژ شرایط ورود را پذیرفت ولی

مدتی بعد مردم نروژ در همه پرسی سال ۱۹۷۲ این شرایط را رد کردند. دلیل رای منفی مردم تردید آنها نسبت به آثار عضویت بر موضوعات مهمی چون کشاورزی، شیلات و حاکمیت ملی نروژ بود. در سال ۱۹۹۲ نروژ بار دیگر درخواست عضویت نمود. سه دلیل برای این اقدام نروژ مطرح است: اول به مناسبت دلایل فوق الذکر در رابطه با عدم رضایت از ماهیت روابط تصمیم‌گیری EC-EFTA. دوم، به دلیل اینکه حکومت نروژ احساس می‌کرد این کشور نمی‌تواند تقاضای همسایگان خود برای عضویت را نادیده بگیرد و تنها کشور اسکاندیناوی غیر عضو باشد. سوم، چون زمینه‌هایی (هر چند غیر قطعی) برای باور اینکه مخالفت عمومی دراز مدت با عضویت دیگر مثل گذشته نبود، وجود داشت. شرایط الحاق به سرعت مورد توافق واقع شد. ولی در همه‌پرسی سال ۱۹۹۴ که پس از این توافق صورت پذیرفت، همان موضوعاتی که در سال ۱۹۷۲ مطرح گردیده بود، دوباره طرح شد. ولی این بار مخالفان عضویت استدلال دیگری نیز به آنها افزودند، آن اینکه نروژ نیازی به عضویت در اتحادیه اروپا ندارد چون از نظر اقتصادی به دلیل عضویت در EEA کشوری مرفه است و روابط تجاری کافی با اتحادیه اروپا دارد که نظر آن را تأمین می‌کند. باز هم مانند سال ۱۹۷۲ مردم در همه پرسی مزبور پیشنهاد عضویت را رد کردند: ۵۲/۲ درصد رای منفی در مقابل ۴۷/۸ درصد رای موافق.

تا دسامبر ۱۹۹۲، سوئیس نیز به اندازه اتریش و سوئد مخالف عضویت بود. این بدان معناست که، سوئیس مدتها عضو EFTA بود، پایان یافتن جنگ سرد مانع اصلی برای عضویت آن در EC/EU را از میان برداشته بود، برای عضویت تقاضا داده بود، و پیش‌بینی کرده بود حدوداً تا اواسط دهه ۱۹۹۰ به عضویت اتحادیه اروپا در خواهد آمد. ولی در همه پرسی دسامبر ۱۹۹۲ که در خصوص تصویب EEA برگزار شد، مردم سوئیس به تصویب آن رای منفی دادند. اختلاف آرا ناچیز بود - ۵۰/۳ درصد به ۴۹/۷ درصد. در نتیجه، جدول زمانی برای اجرای EEA به تأخیر افتاد و تقاضای سوئیس برای ملحق شدن به اتحادیه اروپا، به رغم قرار گرفتن در جدول زمانی، لزوماً باید از نظر حذف می‌شد.

ایسلند، در زمان عضوپذیری EC در سال ۱۹۷۳، امکان عضویت خود در آن را مورد بررسی

قرار داد ولی به این نتیجه رسید که مشکلات اجرایی عدیده‌ای در سر راه عضویت وجود دارد، به ویژه در خصوص شیلات. این امر همچنان آثار خود را حفظ کرده است و نشان می‌دهد که چرا ایسلند در دهه ۱۹۹۰، یعنی هنگامی که سایر دولت‌های عضو EFTA خواستار عضویت در اتحادیه اروپا شدند، با آنها همصدا نشد.

با توجه به اینکه سوئیس و نروژ در زمان عضوگیری اعضاء EFTA عضو اتحادیه اروپا نشدند، EFTA همچنان به حیات خود ادامه می‌دهد با ایسلند و لیختن اشتاین به عنوان اعضای دیگر آن. EEA نیز همچنان پابرجاست گرچه سوئیس در آن عضویت ندارد.

نکات پایانی

در این فصل بر آن بوده‌ایم که نشان دهیم درک ماهیت و توسعه همگرایی اروپای غربی بدون شناخت نسبی مواضع سیاسی و اقتصادی مختلف دولت‌ها و نگرش‌های متفاوتی که حکومت‌های آنان - و گاهی اوقات مردم آنها - به مزایا و معایب همگرایی اتخاذ کرده‌اند، امکان‌پذیر نیست. این تفاوت‌ها مهمترین عامل در درک اینکه چرا فی‌المثل برخی دولت‌ها در دهه ۱۹۵۰ حاضر شدند از همکاری میان کشورها فراتر رفته، همگرایی میان کشورها را بپذیرند، و چرا برخی دولت‌ها هستند که تا سی سال یا بیش از سی سال از تصویب معاهده رم داوطلب عضویت در EC/EU نشدند. حتی امروزه، با کاهش یافتن اختلافات میان دولت‌ها، هنوز هم اختلافات مهمی وجود دارند که تا حد زیادی گویای پیچیدگی معماری نهادین اروپای غربی و وجود دیدگاه‌های متعارض در درون اتحادیه اروپا درخصوص مسایلی، از سیاستگذاری در موضوعات خاص تا جهت‌گیری کلی سازمان هستند.

با توجه به اهمیت دولت‌ها به عنوان بازیگران اصلی در فرآیند همگرایی، بسیاری از نکات مطرح شده در این فصل ـ در فصل‌های بعدی - مورد بازنگری قرار خواهند گرفت. این بازنگری در فصل بعد آغاز خواهد شد که در آن شیوه ایجاد EC توسط "شش کشور مؤسس" توضیح داده شده است.

فصل سوم

پیدایش و تکامل جامعهٔ اروپا

جامعه ذغال و فولاد اروپا
از جامعه ذغال و فولاد اروپا تا جامعه اقتصادی اروپا
معاهدات جامعه اقتصادی اروپا و اوراتم
نکات پایانی

جامعه ذغال و فولاد اروپا

بخش مهمی از انگیزهٔ نهفته در ورای نخستین جامعه اروپایی، یعنی «جامعهٔ فولاد و ذغال اروپا» (ECSC) ناشی از نظرات دو اندیشمند فرانسوی بود. «ژان مونه» (Jean Monner) که در واقع باید او را پیشتاز تجربهٔ موفقیت‌آمیز فرانسه در دوران پس از جنگ در رابطه با برنامه ریزی اقتصادی نامید. او کمک‌های فنی و اجرایی فراوانی به جامعهٔ اروپا نمود.

و در واقع معمار پشت صحنهٔ آن بود. «رابرت شومان» (Robert Schuman) وزیر خارجهٔ فرانسه از ۱۹۴۸ تا اوائل ۱۹۵۳، در واقع دفاع از این ابتکار را در صحنهٔ سیاسی بر عهده داشت. هر دوی این شخصیت‌ها، مدافع سرسخت وحدت اروپا بودند. هر دو معتقدند که OEEC و شورای اروپا (جایی که هر کس می‌توانست از زیر بار تصمیمات جمع شانه خالی کند) نمیتوانند انگیزهٔ لازم را برای نیل به وحدت اروپا فراهم آورند و لذا هر دو به قول «مونه» به این نتیجه رسیدند که «باید کار را با اقدامی عملی تر و بلندپروازانه‌تر آغاز کرد. باید حق حاکمیت ملی را

مشخص‌تر و در یک جبهه محدودتر مورد برخورد قرار داد.»[۱]

اغلب کسانی که جذب ECSC شدند آن را با عبارتی بسیار محدود تعریف می‌کردند: سازمانی که باید اهداف محدود، مشخص و دقیقاً تعریف شده‌ای داشته باشد. مسلماً هدف از تأسیس این سازمان، پاسخ به منافع خاص و عاجل ملی برخی اعضاء، به ویژه دو قطب اصلی آن یعنی فرانسه و آلمان بود (به فصل اول مراجعه کنید) اما، از نظر بسیاری، و نه فقط «مونه» و «شومان»، این سازمان، اهدافی بلند مدت‌تر و جاه‌طلبانه‌تر را دنبال می‌کرد. وقتی در مه ۱۹۵۰، این برنامه برای نخستین بار اعلام شد، «شومان» در بیانیه‌ای (که بعدها به «بیانیهٔ شومان» معروف گشت) اعلام کرد که این برنامه، نخستین گام در راه تحقق یک نگرش است: نگرشی از اروپای متحد که آشتی و همکاری آلمان - فرانسه، محور آن به شمار می‌رود.

اما، او در عین حال هشدار داد که «اروپای واحد را نمی‌توان دفعتاً و بر اساس یک طرح عمومی بنا کرد بلکه باید با گامهای مشخص به سوی این هدف حرکت نمود. نخستین گام، ایجاد و تقویت روحیهٔ همبستگی و همکاری میان کشورهای اروپایی است «مونه» نیز در جریان مذاکرات، به دولت‌های اروپایی اعلام کرد:

«پیشنهادات «شومان» مبنایی برای ساختن اروپای جدید از طریق گامهای مشخص به سوی سیستمی فراملی در عرصهٔ محدود و کنترل شدهٔ فعالیتهای اقتصادی است. ضرورت اولیهٔ تحقق این پیشنهادات، چشم پوشی از بخشی محدوداز حق حاکمیت ملی است.»

«کنراد آدنائر» موافقت خود را با این برنامه اعلام کرد. وی در ژوئن ۱۹۵۰ در برابر مجلس آلمان (Bundestag) اظهار داشت:

«اجازه بدهید در اینجا موافقت کامل خود را نه تنها با دولت فرانسه بلکه با شخص «ژان مونه» نیز در این باره اعلام نمایم که این برنامه قبل از آنکه از نظر اقتصادی اهمیت داشته باشد، دارای اهمیت سیاسی است.»[۲]

«شومان» در بیانیهٔ خود به صراحت اعلام کرد که وی امیدوار است که کشورهای دیگری به

---

1. Monnet, 1978, p. 274.

2. Quoted in ibid, p. 319-20.

جز آلمان و فرانسه نیز در برنامهٔ مزبور مشارکت ورزند (آلمان غربی قبلاً به شکل خصوصی موافقت خود را با برنامه اعلام کرده بود.) ایتالیا، بلژیک، لوکزامبورگ و هلند، به این دعوت لبیک گفتند و در سال ۱۹۵۱ شش کشور فوق پیمان پاریس را امضاء کردند که به موجب آن «جامعه ذغال و فولاد اروپا» (ECSC) برای یک دوره پنجاه ساله از زمان شروع فعالیت آن شکل گرفت. ECSC همانطور که قرار بود در جولای ۱۹۵۲ رسماً فعالیت خود را شروع کرد که تا زمان اتمام معاهده در جولای ۲۰۰۲، زمانیکه مسئولیتها و فعالیتهای ECSC به جامعه اروپا منتقل شد، ادامه داشت.

پیمان ECSC از دو جهت، عرصهٔ نویتی را در اروپا گشود. اولاً، اهداف سیاسی این پیمان، بسیار بلند پروازانه بود و نه تنها ایجاد یک منطقهٔ ازاد تجاری را شامل می‌شد، بلکه همچنین سنگ بنای اولیه یک بازار مشترک برای برخی اقلام اساسی جوامع صنعتی اروپا محسوب می‌شد: ذغال، سنگ آهن، فولاد و قراضهٔ آهن. امید می‌رفت که این پیمان، بتواند امنیت عرضه را برای همهٔ کشورهای عضو ایجاد نموده و شرائط کار و سطح زندگی نیروی کار شاغل در این صنایع را بهبود بخشیده و به توسعه و مدرنیزاسیون عقلانی بخش‌های مربوطه یاری برساند. ثانیاً، این پیمان، به نخستین سازمان بین دولتی در اروپا شکل می‌داد که از ویژگیهای فراملی قابل ملاحظه‌ای برخوردار بود. به همین منظور، نهادهایی تشکیل شدند که هدف آنها، حذف و منع موانع تعرفه‌ای داخلی، سوبسیدهای دولتی، و عوارض خاص و موانع و محدودیتهای تجاری، تثبیت قیمتها در شرائط خاص، هماهنگ کردن سیاستهای تجارت خارجی از طرقی چون تعیین حداقل و حداکثر نرخ عوارض گمرکی برای واردات فولاد و ذغال از کشور ثالث، و تعیین مالیات بر تولید فولاد و ذغال به منظور تأمین هزینهٔ فعالیتهای ECSC بود. چهار نهاد عمده در این رابطه ایجاد شد.

۱- مرجع *عالی اجرایی*. مسئولیت تطبیق عملکرد سازمان بر اهداف مندرج در پیمان پاریس را بر عهده دارد. (ماده ۸، پیمان ECSC) برای اینکه این نهاد بتواند به وظائف خویش عمل نماید باید یا به ابتکار خویش و یا به درخواست شورای وزیران، تصمیمات (که برای همهٔ

کشورهای عضو لازم الاجراست) توصیه‌ها (که برای برخی اهداف الزام‌آور است) و نظرات خویش را (که الزام‌آور نیستند) منتشر نماید. از جمله مواردی که مرجع عالی اجرایی حق تصمیم‌گیری دربارهٔ آنها را دارد می‌توان از موارد زیر نام برد: ممنوعیت سوبسیدها و کمک‌ها، تصمیم‌گیری دربارهٔ مجاز یا غیر مجاز بودن قراردادهای در دست اجراء، اقدام علیه فعالیتهای محدود کننده، تشویق و تقویت تحقیقات و کنترل قیمت‌ها تحت شرائط خاص. مرجع عالی اجرایی می‌تواند مجازاتهایی را برای کشورهایی که تصمیمات فوق را رعایت ننمایند در نظر بگیرد.

بنابراین، مرجع عالی اجرایی دارای اختیارات گسترده‌ای است وقتی این اختیارات را در کنار شرائط عضویت قرار دهیم، خصلت فراملی برجسته می‌شود. مرجع عالی دارای ۹ عضو است که هر کشور دارای حداقل یک عضو در آن می‌باشد. هر یک از این اعضاء در انجام وظائف خویش از استقلال عمل کامل برخوردار میباشند. به عبارت دیگر، هیچ یک از این اعضاء خود را نمایندهٔ یک کشور نمی‌داند.

در مواردی، قدرت مرجع عالی، بسیار بیشتر از ارگانهای مشابه در دیگر نهادهای اروپایی (چون کمیسیون اروپا) بود. این بدان معنی است که از وقتی که نهادهای وابسته به سه جامعهٔ اروپایی در ۱۹۶۷ در یکدیگر ادغام شدند، کمیسیون اروپا (که قدرت عالی راکسب کرد) فضای بیشتری برای مانور به دست آورد. بنابراین عمل بر اساس معاهدهٔ پاریس، آزادی عمل بیشتری در اختیار کمیسیون قرار می‌داد تا حرکت در چارچوب پیمان رم. اما، در عمل، امکان استفاده از این قدرت کمتر مهیا می‌شد: از نخستین روزهای تشکیل ECSC، واقعیتهای سیاسی، مرجع عالی و سپس کمیسیون اروپایی را وا داشته است که نسبت به نظرات و سیاستهای دولتهای عضو حساس باشند.

۲- *شورای وزیران* بیشتر به دلیل نگرانی کشورهای عضو بنلوکس از اختیارات فراوان «مرجع عالی» و عدم وجود مرجعی که کشورهای عضو بتوانند از طریق آن کنترل‌هایی را اعمال نمایند تا مانع استیلای بیش از حد فرانسه - آلمان بر ECSC شوند تأسیس شد. وزرای کشورهای

عضو اتحادیه، شورای وزیران را تشکیل می‌دادند و هر کشور دارای یک نماینده در شورا بود.

«شورا، قدرت خود را در موارد و به روش‌هایی که دقیقاً در پیمان ذکر شده بود، برای ایجاد هماهنگی میان اقدامات مرجع عالی و دولت‌ها بکار می‌گیرد. وزرای شرکت کننده در شورا مسئول سیاستهای اقتصادی کشور متبوع خود می‌باشند.» (ماده ۲۶ از ECSC). پیمان جامعه ذغال و فولاد اروپا، حق اعمال کنترل بر برخی (و نه همه) فعالیتهای مرجع عالی را به شورای وزیران واگذار می‌کند: به عنوان مثال، نظر شورا در موردنشانه‌های بروز یک بحران، راه را برای سهیمه بندی تولید توسط مرجع عالی باز کرد. روش‌های تصمیم‌گیری در شورا، بستگی به مسئله مورد بررسی دارد:

برخی مواقع، اتفاق آراء نظر ضروری است و در مواقعی نیز اکثریت کیفی[1] و تحت شرائطی هم اکثریت ساده باید حاصل شود.

تجربه نشان داده است که شورای وزیران در ایفای نقش خویش مطابق مفاد پیمان ECSC همیشه ثابت قدم و استوار نبوده است. از یک سو، نگرانی و تردید عمومی کشورهای عضو در مورد احتمال از دست دادن کنترل بر صنایع داخلی موجب گردیده که شورا در اکثر موارد مهم رأساً اقدام به تصمیم‌گیری نماید. از آنجایی که تصمیم‌گیری در شورا به طور معمول بر اساس اتفاق اراء انجام می‌گرفت و از آنجایی که در مواردی که اتخاذ تصمیمات دشوار در دستور کار شورا بود یک یا چند کشور همیشه مخالف بودند، این امر موجب می‌گردید که در بسیاری از موارد تصمیمات ضعیفی اتخاذ شود و یا اصولاً تصمیمی اتخاذ نگردد.

از سوی دیگر، در مواردی که تجربه عملی و سیاسی دخالت کمتر شورا را توصیه می‌کرد (مانند تصمیم‌گیری دربارهٔ بخش فولاد از اواخر دههٔ ۱۹۷۰ به بعد) در آن صورت مرجع عالی یا کمیسیون از استقلال عمل بیشتری برخوردار می‌گردید.

۳- *مجلس مشترک* نقش تزریق روحیهٔ دمکراتیک به کالبد فرآیند تصمیم‌گیری در ECSC را به عهده داشت. اما، در عمل، این کار به ندرت در سالهای اول انجام می‌شد: اعضاء انتخاب

نمی‌شدند بلکه توسط پارلمان‌های ملی برگزیده می‌گردیدند و قدرت مجلس مشترک (به ویژه در زمینهٔ کنترل مرجع عالی)، تنها به صورت مشورتی قابل اعمال بود. اما، با گسترش اختیارات مجلس بر اساس پیمان رم، به منظور تحت پوشش قرار دادن سه جامعه، و نیز تحولاتی که از دهۀ ۱۹۷۰ به وقوع پیوست، مانند اعمال انتخابات مستقیم و استفاده از فرایندهای روان‌تر و سریع‌تر، نقش مجلس را مؤثرتر و تعیین کننده‌تر از پیش ساخت (و بعدها مجلس مشترک، نام «پارلمان اروپا» به خود گرفت.)

۴- *دیوان عدالت* برای حل و فصل اختلاف بین کشورهای عضو همچنین به اختلاف میان نهادهای مختلف جامعه و یا میان کشورهای عضو و نهادهای جامعه رسیدگی میکرد. احکام این دیوان در قلمرو تمامی کشورهای عضو لازم الاجراء بود. دیوان عدالت نیز، مانند مجلس مشترک مسئولیت تمامی سه جامعه را از هنگام موجودیت EEC و Euratom در سال ۱۹۵۸ به عهده گرفت، بر خلاف مرجع عالی یا شورای وزیران که تا سال ۱۹۶۷ جدا بودند.

علاوه بر این چهار نهاد عمده، یک کمیتهٔ مشورتی متشکل از تولیدکنندگان، کارگران و دیگر طرفهای ذینفع نیز بر اساس پیمان ECSC تشکیل گردید. نقش این کمیته، صرفاً یک نقش مشورتی بود.

* * *

ECSC در نخستین سال‌های تأسیس خود، یک موفقیت اقتصادی بزرگ ارزیابی می‌شد. تعرفه‌های گمرکی و سهمیه‌بندی‌های وارداتی و صادراتی لغو گردید و گام‌های بلندی نیز در جهت حذف موانع غیر تعرفه‌ای (non - Tariff barriers) برداشته شد. تجدید ساختار صنایع مورد حمایت قرار گرفت، سیاستمداران و نیروهای دولتی کشورهای عضو به همکاری با یکدیگر عادت کردند و مهم‌تر از همه، حجم محصول و مبادلات تجاری میان کشورها به سرعت رو به افزایش گذاشت (اگر چه بسیاری از اقتصاددانان اکنون در این مسئله ابراز تردید می‌کنند که افزایش مزبور حاصل فعالیت ECSC بوده باشد). در نتیجه، ECSC راه را برای هم پیوندی بیشتر اروپا هموار کرد.

اما، موفقیت سالهای اولیه دیری نپائید و دوام پیدا نکرد. در سال ۵۹ - ۱۹۵۸ وادرات نفت ارزان و کاهش مصرف انرژی در کنار مازاد تولید ذغال، ECSC را با نخستین بحران جدی دوران حیات خویش روبرو کرد. (از این ازمایش ECSC سربلند بیرون نیامد.) کشورهای عضو پیشنهادهای مرجع عالی برای حل و فصل بحران را رد کردند و هر یک راه حلی خاص خویش را تعقیب نمود که موجب عدم هماهنگی در سیاستهای متخذه که اغلب ماهیتی حمایت‌گرانه داشت گردید.

بنابراین، بحران ذغال نشان داد که «مرجع عالی» به آن اندازه که تصور می‌شد قدرتمند نیست و در موقعیتی قرار ندارد که بتواند سیاستی عمومی را بر خلاف میل اعضاء بر آنها تحمیل نماید.

ضعف نسبی مرجع عالی یا کمیسیون اروپا در تحمیل سیاستهای صحیح، یکی از علل آن بود که یک صنعت واقعاً ادغام شده ذغال و فولاد در اروپا که در آن تصمیم‌گیری در مورد سطح قیمتها و توزیع در چارچوب یک بازار آزاد و باز اتخاذ شود، بطور کامل پدیدار نشد. بسیاری از موانع بر سر را تجارت هنوز باقی است. مرجع عالی تلاش کرد برخی از این موانع را از قبیل اقدامات محدود کننده و سوبسیدهای ملی، حذف کند اما موفقیت محدودی بدست آورد. در بقیهٔ موارد، به ویژه در بخش فولاد، نیز کمیسیون تأکید خود را به جای تشویق توسعه فعالیت‌ها بر تنظیم و مدیریت قراردادها گذاشته است.

اما مشکل عمده در رابطه با ECSC این بود که به موازات کاهش اهمیت فولاد و ذغال نسبت به دیگر منابع انرژی، آنچه که بیش از پیش ضروری است سیاست‌گذاری مستقل در زمینهٔ ذغال و فولاد نیست بلکه تنظیم یک سیاست مشترک و مؤثر در زمینهٔ انرژی توسط جامعهٔ اروپاست. اختلافات ملی، تاکنون مانع از تدوین چنین سیاستی گردیده است هرچند پیشرفتهایی در سالهای اخیر بدست آمده است.

از جامعه ذغال و فولاد اروپا تا جامعه اقتصادی اروپا

علاوه بر انگیزه و حرکتی که ECSC ایجاد کرد چند تحول نهادین دیگر نیز در دههٔ ۱۹۵۰ به

وقوع پیوست که راه را برای ایجاد دو نهاد دیگر اروپایی در سال ۱۹۵۷ هموار کرد. یکی از این تحولات «طرح جامعهٔ دفاعی اروپا» (EDC) بود.

در اوائل دههٔ ۱۹۵۰، با توجه به تجربهٔ جنگ سرد و جنگ کره، بسیاری از سیاستمداران و استراتژیست‌های نظامی غرب بدین نتیجه رسیدند که باید همکاری میان کشورهای اروپای غربی در زمینهٔ دفاعی افزایش یابد. این نیاز شامل الحاق آلمان غربی (که هنوز عضو ناتو نبود) به ائتلاف کشورهای غربی می‌شد. اما، مشکل در آنجا بود که اغلب کشورهای اروپایی، به ویژه فرانسه، هنوز برای تسلیح مجدد آلمان آماده نبودند و خود آلمان نیز اگر چه مایل بود مجدداً مسلح شود اما به هیچ وجه نمی‌خواست این کار را تحت شرائط کنترل شده و محدودکننده که به نظر میرسید دیگر کشورها قصد آنرا دارند انجام دهد. در این شرائط، «رنه پلوه» (Rene Pleven) نخست وزیر فرانسه پیشنهادی را در اکتبر سال ۱۹۵۰ مطرح کرد که گامی به پیش محسوب می‌شد. او هنگام ارائه پیشنهادش به مجلس ملی اظهار داشت که دولت فرانسه پیشهاد می‌کند یک ارتش اروپایی با هدف دفاع مشترک تحت فرماندهی نهادهای سیاسی اروپای متحد تشکیل شود.» در پایان سال ۱۹۵۱ شش کشوری که فرآیند تشکیل ECSC را طی می‌کردند دربارهٔ (جامعهٔ دفاعی اروپا) (EDC) به توافق رسیدند. ساختار این جامعه بسیار به ساختار ECSC شباهت داشت: یک کمیسیون دفاعی مشترک، یک شورای وزیران، یک مجمع مشورتی، و یک دیوان عدالت.

در مه ۱۹۵۲ پیش نویس پیمان EDC به امضاء رسید. اما EDC و جامعهٔ سیاسی اروپا که وابسته به آن بود، هیچ گاه تشکیل نشد. در فرانسه و ایتالیا، تصویب این پیمان با مشکلاتی مواجه شد و سرانجام در اوت ۱۹۵۴ مجلس ملی فرانسه با ۳۱۹ رأی در برابر ۲۶۴ رأی و ۴۳ نفر غایب آن را ردکرد. چند دلیل می‌توان برای این امر برشمرد: تردید و سوء ظن عمومی نسبت به تسلیح مجدد آلمان، این نگرانی که دولت فرانسه، کنترل بر ارتش خود را از دست خواهد داد، تردید نسبت به کارآیی ارتش متحد، نگرانی از عدم مشارکت قدرتمندترین ارتش اروپایی (یعنی ارتش انگلیس) در این طرح، و این احساس که با پایان گرفتن جنگ کره و مرگ استالین، دیگر

وجود EDC مانند زمانی که پیشنهاد شده بود ضروری احساس نمی‌شد.

در پی ناموفق ماندن طرح EDC یک پیشنهاد جایگزین، و البته ضعیف‌تر، برای پاسخگویی به نیاز دیر پای مساعدت اروپا به دفاع از غرب، مطرح گردید. و این پیشنهاد در واقع به معنی احیاء و گسترش پیمان بروکسل بود که در سال ۱۹۴۸ به امضاء سه کشور نبلوکس، فرانسه و انگلیس رسیده بود و همکاری در مسائل اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی و نیز مسئله دفاع جمعی را توصیه می‌کرد. درجریان یک کنفرانس که در پائیز ۱۹۵۴ در لندن برگزار گردید آلمان و ایتالیا نیز به پیمان بروکسل پیوستند و بدین ترتیب هفت کشور اروپایی توافق کردند که ترتیبات جدید را در قالب جدیدی بنام اتحادیهٔ اروپای غربی (WEU)[۱] تشکیل دهند. اتحادیهٔ اروپای غربی در مه ۱۹۵۵ به مثابه یک نهاد با ساختار نه چندان قوی و مشورتی با جهت‌گیری دفاعی قدم به صحنهٔ اروپا گذاشت. این سازمان، تسلیح مجدد آلمان را با محدودیت‌های متعدد، امکان‌پذیر دانست. این سازمان همچنین آلمان را قادر ساخت تا به عضویت ناتو در آید.

شکست طرح EDC، به ویژه وقتی آن را در کنار کامیابی نسبی WEU بررسی کنیم، نشانگر مشکلات و معضلاتی بود که بر سرراه تحقق سریع پیشنهادهای وحدت طلبانه قرار داشت. این روند، به ویژه نشان داد که راهکارهای شبه فدرالی (qxasl - Federalist) در عرصه‌های حساس سیاسی، با مقاومت شدید روبرو میشود. اما، در عین حال این حقیقت که یک طرح بلند پروازانه تا این حد به اجراء نزدیک شد خود گواه این امر بود که طرح‌های جایگزین، به ویژه اگر بر مبنای این دیدگاه اولیهٔ «شومان» بنا شوند که بهترین راه برای نیل به اتحادیهٔ سیاسی، هم پیوندی اقتصادی اروپاست. میتوانند در آینده با موفقیت قرین گردند. بر این اساس، وزرای خارجهٔ شش کشور عضو ECSC در ژوئن ۱۹۵۵ در Messina گرد هم آمدند تا در مورد پیشنهادهای مطروحه در زمینهٔ هم پیوندی بیشتر اقتصادی بحث کنند. در قطعنامهٔ پایانی این کنفرانس آمده است:

«دولتهای بلژیک، فرانسه، جمهوری فدرال آلمان، ایتالیا، لوکزامبورگ، و هلند معتقدند که زمان آن فرا رسیده است که مرحلهٔ جدیدی در راه ساختن اروپا آغاز شود. این کشورها معتقدند

که این کار ابتدا باید در عرصهٔ اقتصادی انجام شود. آنها همچنین معتقدند که پیشرفت بیشتر در جهت تشکیل یک اروپای واحد باید از طریق توسعهٔ نهادهای مشترک، ادغام تدریجی اقتصادهای ملی، ایجاد بازار مشترک و هماهنگی گام به گام سیاستهای اجتماعی تحقق یابد.

به نظر می‌رسد که اگر اروپا بخواهد جایگاه خود را در جهان امروز حفظ کند، نفوذ گذشته خود را احیاء نماید، و به ارتقاء مستمر سطح زندگی شهروندان خود نائل گردد، راه دیگری پیش روی ندارد.»

برای اجرای این قطعنامه، کمیته‌ای متشکل از نمایندگان دولتها و کارشناسان به ریاست «پاول هنری اسپاک» (paul - Henri - Spaak) وزیر خارجهٔ بلژیک تشکیل گردید. از انگلیس برای شرکت در این کمتیه دعوت به عمل آمد و تا نوامبر ۱۹۵۵ نیز این کشور در کمیتهٔ مزبور شرکت کرد. اما، وقتی مشخص شد که تلاش این کشور برای محدود کردن تحولات اروپایی در چارچوب یک منطقهٔ ازاد تجاری بسیار لرزان، مورد قبول شش عضو دیگر قرار نمی‌گیرد، از کمیتهٔ مزبور خارج شد. در آوریل ۱۹۵۶ وزرای خارجه شش کشور اروپایی، «گزارش کمیتهٔ اسپاک» را تصویب کردند و آن را مبنای مذاکرات آیندهٔ خویش قرار داند. این مذاکرات در سال ۱۹۵۷ به انعقاد دو قرار داد رم انجامید، به موجب یکی از این قراردادها «جامعهٔ اقتصادی اروپا» (EEC) و به موجب دیگری، «جامعهٔ انرژی اتمی اروپا» (Euratom) تشکیل گردید.

مذاکرات میان شش کشور اروپایی هم قبل و هم بعد از ۱۹۵۶، خالی از تنش و برخورد نبود. به طور کلی می‌توان گفت در قراردادهای تصویب شده فقط مواردی ذکر شده بود که همهٔ کشورها بر روی آنها اتفاق نظر داشتند و موارد اختلاف برانگیز به منظور انجام مذاکرت بیشتر مسکوت گذاشته شد و یا این که در قراردادهای رم به طور کلی و سر بسته به آنها اشاره گردید. بنابراین در قرار داد مربوط به تشکیل جامعهٔ اقتصادی اروپا، مقررات مربوط به تجارت بسیار مشخص و مناسب تعریف شده بود اما، در زمینهٔ سیاستهای اجتماعی و کشاورزی به ارائه رهنمودهای کلی بسنده شده بود.

گنجاندن مباحثی چون سیاستگذاری اجتماعی و سیاست کشاورزی در قرارداد جامعهٔ اقتصادی اروپا نشانگر این حقیقت بود که نوعی مصالحه میان شش کشور اروپایی، به ویژه

قدرتمندترین آن‌ها یعنی فرانسه و آلمان غربی. فرانسه از آن بیم داشت که آلمان بیشترین سود را از بازارهای آزاد پیشنهاد شده در اتحادیه گمرکی ببرد و لذا در صدد آن بود که در جای دیگر آن را جبران نماید. این تلاش اشکال مختلفی به خود گرفت. به عنوان مثال، پافشاری بر روی حمایت ویژه از بخش کشاورزی (کشاورزان فرانسه بطور تاریخی با سیاست‌های حمایتی دولت در مقابل رقابت خارجی حفاظت می‌شدند و حدود یک پنجم جمعیت فرانسه هنوز از طریق کشاورزی درآمد خود را کسب می‌کردند)، پافشاری بر روی تشکیل یک جامعه انرژی اتمی که استقلال بیشتر فرانسه را در زمینهٔ انرژی، تضمین می‌کرد، و پافشاری بر روی روابط ویژهٔ کشورهای وابسته به فرانسه در ماوراء بحار، با شش کشور عضو اتحادیه از جمله این موارد بود.

بالاخره، مذاکرات به نتیجه رسید و در ۲۵ مارس ۱۹۵۷ قراردادهای رم امضاء شد. تنها در فرانسه و ایتالیا، مخالفتهای قدرتمندی با این قراردادها ابراز شد: در فرانسه، قراردادهای رم با ۳۴۲ رأی موافق در برابر ۲۳۹ رأی مخالف و در ایتالیا ۳۱۱ رأی در برابر ۱۴۴ رأی به تصویب رسید. بزرگ‌ترین بلوک مخالف این قراردادها را در دو کشور فوق کمونیست‌ها تشکیل می‌دادند. قراردادهای رم از اول ژانویه ۱۹۵۸ به اجراء درآمدند.

معاهدات جامعه اقتصادی اروپا و اوراتم

حوزه‌های سیاست‌گذاری معاهده جامعه اقتصادی اروپا

از میان دو معاهده رم، قرارداد مربوط به تشکیل «جامعهٔ اقصادی اروپا» (EEC) مهمتر بود. در مادهٔ ۲ این قرارداد، اهداف گستردهٔ آن به شکل زیر خلاصه شده است:

«جامعه اقصادی اروپا بعنوان وظیفه خود باید، با ایجاد بازار مشترک و نزدیک سازی فزایندهٔ سیاستهای اقتصادی کشورهای عضو به تحقق توسعهٔ هماهنگ فعالتیهای اقتصادی در سراسر قلمرو جامعهٔ اروپا، گسترش متوازن و مستمر این روند، تقویت ثبات، تسریع آهنگ ارتقاء سطح زندگی و هر چه نزدیک‌تر ساختن روابط کشورهای عضو، بپردازد.

اغلب مواد دیگر این پیمان در رابطه با اصول فوق قرار گرفته و از آنها ناشی می‌شوند اگر چه در این پیمان، به ذکر رهنمودهای کلی در زمینه توسعه سیاست‌گذاری بسنده شده است.

رهنمودهای ارائه شده دراین زمینه را می‌توان تحت دو مقوله طبقه‌بندی کرد:

- رهنمودهای سیاست‌گذاری در زمینهٔ ایجاد بازار مشترک:

بازار مشترک باید بر اصول زیر استوار می‌شد:

۱) حذف تمامی محدودیت‌های کمی و تعرفه‌ای از سر راه تجارت داخلی و تبدیل جامعهٔ اروپا به یک منطقهٔ آزاد تجاری

۲) اتخاذ یک سیستم تعرفهٔ خارجی مشترک (CET)[۱] که به موجب آن، کالاهای وارداتی به جامعهٔ اقتصادی اروپا، صرف نظر از محل ورود، از تعرفهٔ مشابه برخوردار می‌گردند. بنابراین هیچ یک از کشورهای عضو نباید از این نظر بر دیگری ارجحیت داشته باشد و مثلاً تعرفه‌های مربوطه در مورد مواد خام حیاتی را کمتر از سطح تعیین شده اعمال نماید. سیستم تعرفهٔ خارجی مشترک جامعهٔ اقتصادی اروپا را فراتر از یک منطقهٔ آزاد تجاری صرف می‌برد و آنرا به یک اتحادیهٔ گمرکی مبدل می‌سازد و مبنایی برای تدوین یک سیاست تجاری مشترک (CCP)[۲] قرار می‌گیرد.

۳) ممنوعیت طیفی از اقدامات که تأثیری سوء بر رقابت میان کشورهای عضو بر جای می‌گذارد.

۴) اتخاذ تدابیری برای ارتقاء نه تنها جابجایی آزادانهٔ کالا بلکه جابجایی آزادانه فرد، خدمات و سرمایه میان کشورهای عضو.

ـ رهنمودهای سیاست‌گذاری برای ارتقاء جامعهٔ اقتصادی اروپا از یک بازار مشترک صرف:

این بخش از جمله مواردی است که عدم قطعیت، عدم توافق و عدم مصالحه بر سر آنها در آستانهٔ امضاء پیمان رم، به شدت وجود داشت. مسلماً اعضای جامعه، هر یک به نوعی به حرکت در جهت هم پیوندی عام اقتصادی معتقد بودند و در پیمان رم نیز به لزوم هماهنگ سازی سیاستهای پولی و اقتصادی نیز اشاره شده است. اما، این اشارات بسیار مبهم به آینده‌ای دور نظر

1. Common External Tariff

2. Common Commercial policy

دارند. در این اشارات، هنگامی که به سیاست‌گذاریهای خاص بخشی پرداخته می‌شود (به عنوان مثال موارد مربوط به سیاست مشترک در عرصه کشاورزی و آنجایی که اعلام می‌شود اهداف پیمان «باید... بوسیله کشورهای عضو در چارچوب یک سیاست مشترک حمل و نقل دنبال شود». ابهام و کلی گویی دو چندان می‌شود.

* * *

بنابراین مفاد معاهده EEC، ماهیتاً با مضمون قوانین اساسی کشورهای عضو تفاوت داشت. در قوانین اساسی، ذکر چندانی، از مسائل مربوط به سیاست‌گذاری به میان نمی‌آید حال آنکه در EEC سیاست‌گذاری محور و مضمون اصلی معاهده محسوب می‌شود.

ماهیت و مضمون رهنمودهایی که در این زمینه در معاهده جامعهٔ اقتصادی اروپا عرضه می‌شود نشانگر آن است که این رهنمودها از یک فلسفه و ایدئولوژی روشن تبعیت می‌نمایند: سرمایه داری لیبرال، مبتنی بر بازار آزاد که در آن دولت هیچ گونه مداخله‌ای در امور اقتصادی نمی‌کند.

بدون تردید، در این نگرش، نکات فراوانی نهفته است: از یک سو، مکانیسم بازار و ضرورت جلوگیری از سوء استفاده از رقابت، از اولویت مبرم برخوردار است واز سوی دیگر به راههای انجام اقدامات مشترک در جهت دخالت در بازار به منظور نیل به اهداف غیر *بازاری*، هیچ اشاره‌ای نمی‌شود. اما در این مورد نباید مبالغه کرد. اولاً، رقابت خود مستلزم دخالت و مدیریت قابل ملاحظهٔ مرکز می‌باشد. ثانیاً، در معاهده موادی برای سیاست‌گذاری‌های غیر *بازاری* پیش بینی شده است: به عنوان مثال در سیاست مشترک کشاورزی، مواردی پیش بینی شده است که بدلیل نگرانیهای (عمدتاً فرانسه) در مورد شمول بازار کاملاً ازاد به محصولات کشاورزی.

در سیاست اجتماعی پیشنهادی نیز دخالت در جهت کاستن از پیامدهای غیر قابل قبول سیستم بازار به وضوح مشاهده می‌شود و بالاخره در سیاست مشترک حمل و نقل پیشنهادی، کمک‌هایی برای ایجاد هماهنگی در حمل و نقل و یاهزینه برخی تعهدات مربوط به خدمات عمومی پیش بینی شده است. ثالثاً، به علت ابهام و کلی بافی فراوان در متن معاهده و موکول کردن امر سیاست‌گذاری مشترک به همکاری‌های آینده کشورهای عضو، [illegible]

صحبتی از حذف عاجل کنترل‌های اقتصادی در سطح ملی و حرکت مؤثر در جهت نیل به سرمایه‌داری مبتنی بر بازار آزاد به میان نمی‌آید.

حوزه‌های سیاست‌گذاری معاهده اوراتم

مسائل مورد توجه در معاهده Euratom، به طور طبیعی به مسائل انرژی اتمی مربوط می‌شود. در جای جای معاهده، به عرصه‌های مهم فعالیت اتمی همچون تقویت تحقیقات، انتشار اطلاعات، تدابیر ایمنی و بهداشتی، عرضه، مسئله بازار مشترک اتمی، و غیره اشاره می‌شود. اما، اختلاف نظر میان کشورهای عضو، در سطر سطر مواد مربوط به این عرصه در معاهده مزبور، موج میزند بطوریکه بسیاری از مفاد آن با استثناء سست شده است. به عنوان مثال به موجب مادهٔ ۵۲ این قرارداد، باید آژانسی تأسیس شود که حق انحصاری انعقاد هر گونه قرارداد در زمینهٔ عرضه سنگ اورنیوم، مواد اولیه نایاب، و مواد مخصوص شکافت اتمی را در اختیار داشته باشد. اما در ماده ۶۶ شرائطی برای خرید این مواد از بازارهای جهانی توسط کشورهای عضو (در صورت کسب موافقت کمیسیون) ذکر می‌شود. به همین ترتیب، مواد مربوط به جذب و مشارکت در اطلاعات و دانش فنی، بسیار ضعیف می‌باشند این مواد (بیشتر با پافشاری فرانسه) آنچنان عام و مبهم می‌باشند که هر گونه مخفی کاری و پنهانکاری را در صورتی که امنیت ملی اعضاء ایجاب کند، مجاز می‌داند.

تمهیدات نهادی معاهدات

معاهده ECSC به عنوان یک الگوی نهادی برای معاهدات EEC و Euratom در نظر گرفته می‌شود، ولی با برخی تعدیل‌ها که مضمون آن سنگین کردن کفهٔ مناسبات میان دولت‌ها به زیان فراملی گرایی است. EEC و Euratom نیز مانند ECSC دارای چهار نهاد عمده می‌باشند:

۱) یک کمیسیون انتصابی که نقش «مرجع عالی» را در ECSC ایفاء می‌نماید. باید گفت که این کمیسیون نقش سیاست‌گذاری را بر عهده داشته و تا حدودی اختیار تصمیم‌گیری مستقل و اجرای تصمیمات را دارا می‌باشد. اما، قدرت این کمیسیون در تحمیل تصمیماتش بر اعضاء، به

مراتب کمتر از «مرجع عالی» است.

۲) شورای وزیران که قدرتش به مراتب بیشتر از شورای مشابه در ECSC است، نهاد اصلی تصمیم‌گیری در جامعهٔ اقتصادی اروپا محسوب می‌شود. تحت شرائطی این شورا باید تصمیمات خود را به اتفاق آراء اتخاذ نماید و تحت شرائطی نیز با اکثریت و اکثریت کیفی تصمیم‌گیری می‌کند.

۳) مجلس که نقش مشورتی داشته و از قدرت نظارتی محدودی برخوردار می‌باشد. در مرحلهٔ اول، اعضای این مجمع متشکل از نمایندگان پارلمانهای ملی بودند اما در مراحل بعد از طریق انتخابات مستقیم و به روش یکسان در همهٔ کشورهای عضو انتخاب می‌شوند.

۴) دیوان عدالت که وظیفهٔ تفسیر مفاد معاهده و تطبیق مصوبات جامعهٔ اقتصادی اروپا با مفاد آنرا بر عهده دارد.

به موجب کنوانسیونی نیز که در ۲۵ مارس ۱۹۵۷ به امضاء رسید، مجلس و دیوان عدالت برای هر سه نهاد اروپایی مشترک یکی خواهد بود.

* * *

این ترتیبات نهادین، برای کسانی که در رویای وحدت سیاسی اروپا به سر می‌بردند، بیش از حد ملی گرایانه بود. آنها به ویژه معتقد بودند که قدرت بیش از حدی در اختیار شورای وزیران نهاده شده است و اینکه این شوراء باید اغلب تصمیمات خود را به اتفاق آراء اتخاذ نماید، مأیوس‌کننده بود. اما، جای این امیدواری بود که این سیستم بتواند به عنوان سکوی پرشی برای پیشرفت سریع به سوی فراملی گرایی در آینده، بکار گرفته شود. یکی از علل این خوش‌بینی، پیش بینی معاهده EEC در زمینهٔ استفاده فزاینده از رأی‌گیری به شیوهٔ اکثریت در شورای وزیران به موازات استقرار و تثبیت جامعهٔ اقتصادی اروپا بود. نکته دیگری که موجب امیدواری می‌گردید، انتظار انتخاب مستقیم نمایندگان مجلس بود که بدین ترتیب قدرت آن نیز افزایش پیدا می‌کرد. و سوم، این فرض منطقی بود که در صورت موفقیت جامعه اقتصادی اروپا، اعضای این جامعه حساسیت کمتری نسبت به حقوق ملی نشان داده و قدرت بیشتری را در اختیار نهادهای مرکزی جامعه اروپا قرار خواهند داد.

نکات پایانی

معاهده پاریس و دو معاهده رم بدین ترتیب معاهدات پایه‌گذار جامعه‌های اروپایی را تشکیل می‌دهند. این معاهدات امروز نیز تا حد زیادی بعنوان بخش‌های شکل‌دهنده ستون اول اتحادیه اروپا موجودیت دارند. لکن همانطورکه در دو فصل بعدی نشان داده شده است محتوای معاهدات، بخصوص معاهده EEC، در نتیجه اصلاحاتی که بوسیله معاهدات بعدی رخ داده تغییرات قابل توجهی کرده است.

بطور روشن این معاهدات گامهای بلندی در جهت توسعه روابط بین کشورها را در دوران پس از جنگ رقم زدند. چنین پیشرفتی بخصوص با هم پیوندی حوزه‌های خاص و اساسی فعالیتهای اقتصادی کشورهای امضاءکننده معاهدات و درجه‌ای از فراملی‌گرایی در فرایندهای تصمیم‌گیری که این کشورها نشان دادند پایه‌ریزی شد.

معاهده پاریس، از آنجا که اولین معاهده بوده، از جایگاه ویژه‌ای در تاریخ همگرایی اروپا برخوردار است. اما از نظر آثار درازمدت، بهرحال معاهده EEC مهمترین معاهده بود، چون در برگیرنده عرصه گسترده سیاستگذاریهایی بوده که همگرایی اروپا از سال ۱۹۵۸ به بعد براساس آن شکل گرفته است. معاهدات اولیه، اگرچه در برخی زمینه‌ها خطوط راهنمای منطقی را ترسیم کردند و نیازها را پاسخ گفتند، ولی برای کنترل و محدود کردن توسعه آتی این جامعه‌ها طراحی نشده بودند. بلکه آنها بیشتر چارچوبهایی را فراهم می‌کردند که در آن چارچوبها برخی از انتظارات باید محقق می‌شد و برخی اقدامات دیگر می‌توانست عملی گردد در صورتی که تصمیم‌گیرندگان آنرا انتخاب می‌کردند.

پس از این مقدمات توجه به توسعه و پیشرفت همگرایی اروپا از ژانویه ۱۹۵۸ که معاهده رم به اجرا در آمد معطوف خواهد شد.

فصل چهارم

از جامعه اروپا تا اتحادیه اروپا

تکامل معاهده‌ای
گسترش
توسعه فرآیندهای سیاست‌گذاری
توسعه سیاستها
نکات پایانی

از زمانی که جامعه اروپا (جامعه‌های اروپا) تشکیل شد تا کنون هم پیوندی اروپا در جهات متعددی پیشرفت کرده است. این فصل مهمترین این جهات را بررسی می‌کند. این بررسی وارد جزئیات فرایند هم پیوندی نمی‌شود. برای کسانی که به چنین جزئیاتی علاقمندند منابع متعددی وجود دارد (بعنوان مثال مراجعه کنید به Arter, 1993؛ Middlemas, 1995؛ Urwin, 1995 و Dinan 1999).

همچنین این فصل به وقایع نگاری تاریخی نیز نمی‌پردازد، تاریخ‌نگار وقایع مهم به پایان کتاب اضافه شده است. بلکه این فصل بیشتر یک نگاه کلی دارد به ابعاد اصلی فرایند هم‌پیوندی. چهار موضوع مورد بررسی قرار گرفته: تکامل معاهده‌ای ؛ افزایش اعضا؛ توسعه فرآیندهای سیاست‌گذاری؛ و توسعه سیاستها. از آنجا که این موضوعات در فصول بعدی مورد بررسی بیشتر قرار گرفتند، در این فصل صرفاً به نکات اصلی موضوعات فوق‌الذکر و چگونگی تأثیرگذاری آنها بر یکدیگر پرداخته شده است.

تکامل معاهده‌ای

همانطور که در فصل ۳ بحث شد، معاهده پاریس و دو معاهده رم معاهدات مؤسس جامعه‌های اروپایی را تشکیل می‌دهند. در طول سالها، در پاسخ به فشارهای وارده برای ساده شدن، روشن شدن، گسترش، تقویت بعد دموکراتیک و تقویت چارچوب قانونی، معاهدات مؤسس بوسیله معاهدات دیگر تکمیل و اصلاح شده است. در سال ۲۰۰۲ پنجاه سال عمر معاهده ECSC به پایان رسید و مسئولیت در حوزه ذغال و فولاد به جامعه اروپا منتقل شد (بطوریکه EEC در ماستریخت نامگذاری مجدد شد). بدین ترتیب چارچوب معاهده اتحادیه اروپا بطور اساسی متفاوت است از چارچوبی که در دهه ۱۹۵۰ بنا نهاده شد.

اولین تجدیدنظر در معاهده‌های مؤسس در سال ۱۹۸۶ بوسیله «قانون اروپای واحد» (SEA) اعمال شد، که مجموعه رنگارنگی از قوانین و مقررات را شامل می‌شد، مقرراتی که صلاحیّت‌های بیشتری برای سیاست‌گذاری به جامعه اروپا میداد، و مقرراتی که سیستم تصمیم‌گیری جامعه را اصلاح می‌کرد. تدابیر اخیر دارای دو بعد مهم بود. از یک طرف ظرفیت شورای وزیران برای تصمیم‌گیری به روش رأی اکثریت کیفی (QMV) تقویت شد تا جامعه بتواند قوانین لازمه را برای هدف «کامل کردن» بازار داخلی تا سال ۱۹۹۲ که در اجلاس ژوئن ۱۹۸۵ میلان شورای اروپا مورد موافقت قرار گرفته بود به تصویب برساند. از طرف دیگر برای اینکه در رابطه با آنچه که به «کمبود دموکراسی»[1] معروف شده بود اقدامی صورت گرفته باشد، تأثیرگذاری پارلمان اروپا (مجمع از سال ۱۹۶۲ خود را پارلمان اروپا می‌نامید) از طریق ایجاد یک فرآیند قانونگذاری دو مرحله‌ای، «فرایند همکاری»، برای برخی پیشنهادهای قانونی تقویت شد. نشست سران در میلان و SEA در مجموع پیشگام «جهش مجدد» همگرایی اروپا شناخته می‌شوند چون پس از چند سال پیشرفت کند یا توقف همگرایی آنها بنیانهای لازم برای پیشرفت قابل توجه همگرایی را فراهم کردند.

معاهده ۱۹۹۲ اتحادیه اروپا (TEU)، که بیشتر به عنوان معاهده ماستریخت شناخته شده

1. democratic deficit

است، روی تحرکی که SEA ایجاد کرده بود شکل گرفت و نقش قابل توجهی در پیشبرد فرآیند همگرایی داشت. این معاهده از دو طریق چنین تأثیری داشته است. اول، سازمان جدید «اتحادیه اروپا» را بوجود آورد که مبتنی بر سه پایه بود: جامعه‌های اروپایی، سیاست خارجی و امنیتی متشرک (CFSP)، و همکاری در زمینه امور داخلی و قضایی (JHA). دوم، همچون SEA، این معاهده امور سیاست‌گذاری و نهادین را تعمیق بخشید: در مورد اول بعنوان مهمترین مسئله از تنظیم یک فرآیند و یک جدول زمانی برای رسیدن به اتحادیه پولی و اقتصادی (EMU) با پول واحد می‌توان نام رد؛ و در مورد دوم مهمترین آنها گسترش موارد رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی در شورای وزیران و پیش‌بینی یک روش جدید قانونگذاری - تصمیم‌گیری مشترک ـ بود که برای اولین بار برای پارلمان اروپا روی برخی پیشنهادهای قانونگذاری حق وتو قائل شد.

معاهده آمستردام نه آن نگاه طولانی مدت و نه بلندپروازیهای SEA یا معاهده ماستریخت را داشت. در واقع این معاهده باعث عدم رضایت طرفداران وحدت اروپا شد. اما بهرحال این معاهده نیز برای فرآیند هم‌پیوندی اروپا اهمیت داشت زیرا تعمیق در زمینه‌های سیاست‌گذاری و نهادین را بیشتر کرد. در زمینه تعمیق سیاست‌گذاری مهمترین دستاورد آن تقویت ظرفیت تصمیم‌گیری EU در برخی حوزه‌های امور داخلی و قضایی بود. در زمینه تعمیق نهادین، مهمترین دستاورد آن توسعه روش «تصمیم‌گیری مشترک» که با معاهده ماستریخت شروع شده بود به حوزه‌های بیشتر و منسوخ کردن «روش همکاری» بود که در SEA پیش‌بینی شده بود.

گسترش

از شش عضو اولیه، اکنون اتحادیه اروپا به پانزده عضو رسیده است. همان طور که در فصل دوم اشاره شد این افزایش اعضاء طی چهار مرحله مختلف صورت گرفت، سال ۱۹۷۳ (که دانمارک، ایرلند و انگلیس به عضویت درآمدند) سال ۱۹۸۱ (که یونان به عضویت پذیرفته شد) سال ۱۹۸۶ (که پرتغال و اسپانیا به جامعه اروپا پیوستند) و سال ۱۹۵۵ (که اطریش، فنلاند و سوئد به اتحادیه پیوستند.)

هر چهار مورد این عضوگیری‌ها، تأثیر عمیق بر جامعه اروپا بر جا گذاشت و تغییراتی مهم در آن به وجود آورد. اولاً جامعه اروپایی با گسترش ابعاد خود از قدرت بیشتری در صحنه بین‌المللی برخوردار گردید. اکنون این سازمان جمعیتی معادل ۳۷۰ میلیون نفر را تحت پوشش خود دارد و بزرگترین و با نفوذترین کشورهای صنعتی اروپای غربی عضویت آن را پذیرفته‌اند، و قدرت اصلی تجاری جهان میباشد که حدود یک پنجم از کل واردات و صادرات جهان را در اختیار دارد. (این رقم مبادلات تجاری اعضای جامعه اروپا میان خود را شامل نمی‌شود.)

دوم، نهادهای اتحادیه بدلیل پذیرش اعضاء جدید ابعاد بزرگتری پیدا کرده‌اند و تصمیم‌گیریهای داخلی پیچیده‌تر شده زیرا باید طیف گسترده‌تری از منافع ملی و سیاسی در نظر گرفته شود. با توجه به مشکلات فزاینده و اجتناب‌ناپذیر برای بدست آوردن اجماع در شورای وزیران گسترش یافته، فاکتور افزایش اعضاء نقش مهمی در افزایش کاربرد رأی‌گیری بصورت اکثریت کیفی از SEA به این سو داشته است.

سوم، محور آلمان - فرانسه هرچند هنوز نقش بزرگی در هموار کردن راه همکاری‌های اروپایی دارند، نمی‌توانند مانند زمانی که تنها شش کشور عضو بودند نقش مسلط را ایفا نمایند. به طور کلی هر چه بر تعداد کشورهای کوچک در جامعه اروپا افزوده می‌شود تحمیل اولویت‌های کشورهای بزرگ‌تر بر جامعه دشوارتر می‌گردد.

چهارم، با ورود اعضای جدید، بحث سیاست‌ها، نگرانی‌ها و اولویت‌ها تحت تأثیر قرار گرفت زیرا اعضای جدید با خود ملاحظات، نیازها و مشکلات خود را به همراه می‌آوردند. (که ماهیت آن در فصل ۲ برشمرده شد) به عنوان مثال، افزایش نفوذ کشورهای جنوبی که کشورهای کمتر صنعتی شده و فقیرتر بودند در جریان دومین و سومین عضوگیری جامعه اقتصادی اروپا، پیامدهای بسیار مهمی داشت که یکی از آنها اعمال فشار برای جهت‌گیری سیاست کشاورزی از فرآورده‌های شمال به سوی محصولات مدیترانه‌ای و نیز توزیع مجدد منابع به منظور کمک اقتصادی به توسعه جنوب بود (تقسیم اروپا به شمال - جنوب الزاماً به معنی صنعتی- غیر صنعتی یا فقیر - غنی نیست چرا که به عنوان مثال بخش اعظم شمال اسپانیا را یک منطقه

صنعتی پیشرفته تشکیل می‌دهد اما بخش اعظم ایرلند چنین نیست یا بخش اعظم شمال انگلیس را منطقه‌ای نسبتاً فقیر تشکیل می‌دهد حال آنکه شمال ایتالیا منطقه‌ای نسبتاً ثروتمند محسوب می‌شود). همینطور گسترش سال ۱۹۹۵ به کشورهای عضو «اتحادیه تجارت آزاد اروپا»[۱] نقش قابل ملاحظه‌ای در مسائلی که امروز مورد توجه اتحادیه اروپاست همچون باز و پاسخگو بودن در تصمیم‌گیریها، کارآمدی و مدیریت قوی مالی در اجرای تصمیمات داشت.

از اوائل دهه ۱۹۹۰ و بدنبال پایان جنگ سرد و فروپاشی کمونیزم در اروپا، یک دور جدید گسترش اعضاء اتحادیه اروپا در حال شکل‌گیری است. این گسترش شامل ده کشور از مرکز و شرق اروپا[۲] بعلاوه قبرس و مالت می‌باشد. این بزرگترین گسترش اتحادیه می‌باشد که آثار قابل توجه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی خواهد داشت. این اقدام تعداد کشورهای عضو اتحادیه اروپا را به حدود سی عضو می‌رساند و بخش عمده قاره اروپا را در چارچوب یک سازمان واحد متحد می‌نماید. با عضوگیری CEECs دیگر اتحادیه اروپا یک سازمان صرفاً متعلق به اروپای غربی نیست. ماهیت و آثار این گسترش در فصل ۲۱ مورد بررسی قرار گرفته است.

توسعه فرآیندهای سیاست‌گذاری

به طورکلی می‌توان گفت که معاهدات مؤسس، الگویی را برای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری عرضه کرد که به موجب آن کمیسیون طرحی را پیشنهاد می‌کرد، پارلمان نقش مشورتی خود را درباره این طرح ایفاء می‌نمود و شورا دربارهٔ آن تصمیم‌گیری می‌کرد و هر گاه قانونی تصویب می‌شد، دیوان عدالت، در صورت لزوم، وظیفه تفسیر آن را بر عهده می‌گرفت. در بسیاری از موارد، روش کاربه طریق فوق بوده. اما، برخی ملحقات و اصلاحیه‌های مهم نیز در طول زمان به این الگو اضافه شد. ماهیت این الحاقیه‌ها و اصلاحیه‌ها به طور مشروح در فصل‌های آینده مورد بررسی قرار می‌گیرد اما، در اینجا به ذکر چهار ویژگی مهم آنها بسنده می‌شود.

---

1. European Free Trade Association (EFTA)

اول، رابطه میان چهار نهاد اروپایی از چند جهت اصلاح گردید. به موازات پیشرفت فرایند وحدت، همه نهادها حیطه فعالیت خود را گسترش دادند و هر روز بیشتر از روز پیش از فاصله این نهادها و استقلال عمل آنها در چارچوب سیستم اروپا کاسته شد. این امر تا حدودی موجب تداخل مسئولیتها گردید زیرا خطوط فاصل مسئولیتها زائل گردید و دیگر به طور روشن مشخص نبود که چه کسی باید چه کاری انجام دهد. پیامد دیگر نزدیکی نهادهای اروپایی به یکدیگر، تغییر در توازن قدرت و به طور کلی مشارکت عمومی در قدرت بود. به عنوان مثال، شورای وزیران با دخالت فزاینده در کار تنظیم دستور کار و طرحها، برخی از مسئولیتهای کمیسیون را در زمینه پیشنهاد طرحها، غصب کرد. دیوان عدالت نیز با انتشار تعداد قابل ملاحظه‌ای از احکام که دارای پیامدهای گسترده در عرصه‌های سیاست‌گذاری و نهادین بوده بر فرایند وحدت اروپا تأثیر قابل ملاحظه‌ای گذاشت. پارلمان اروپا نیز با تغییرات صورت گرفته در معاهده جامعه اقتصادی اروپا از قدرت و نفوذ قانونی بیشتری برخوردار گردید. این امر در واقع قدرت قانونگذاری پارلمان اروپا را افزایش داد و مثلث کمیسیون- شورا- پارلمان را جایگزین کمسیون ـ شورای قبلی کرد.

دوم افزایش طیف شرکت کنندگان در امر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری که با چهار نهاد اصلی مشارکت داده نشده‌اند. مهم‌ترین این شرکت کنندگان، روسای دولتها هستند که در جلسات دوره‌ای خود (که به اجلاس شورای اروپا معروف است) موارد کلیدی و عمده دستور کار نهادهای جامعه اروپایی را تعیین و تنظیم می‌کنند واین امر، قدرت و قابلیت مانور شورای وزیران و کمیسیون اروپایی را تا حد قابل ملاحظه‌ای کاهش داده است. از جمله بازیگران عمده صحنه اروپای امروز، که خود را به فرآیند تصمیم‌گیری اروپایی تحمیل کرده و یا قصد تحمیل خود را دارند، منافع و فشارهای ملی و فراملی بخشی می‌باشند که به دور نهادهای عمده اروپایی حلقه زده‌اند تا تحولات اروپا را تحت کنترل خود درآورده و هر کجا که امکان داشته باشد به اعمال فشار بر تصمیم گیرندگان مبادرت ورزند.

سوم فرآیندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در اروپا، طی سال‌های متمادی، متنوع‌تر و

پیچیده‌تر شده‌اند به نحوی که در جهات و سطوح مختلف و بی شمار عمل می‌کنند. علاوه بر آنچه که در جلسات سازمان یافته شورا و کمیسیون اروپا می‌گذرد، کمیته‌ها و نشست‌های ادواری پارلمان، نشست‌های دیوان عدالت، و انبوه بی شماری از کانالهای غیر رسمی و نیمه رسمی وجود دارد که در آنها نمایندگان نهادها، دولتها و گروههای ذینفع با یکدیگر دیدار کرده و به بحث با یکدیگر در زمیه سیاستها و تصمیمات می‌پردازند. این که کدام فرآیند و کانال در موارد خاص وارد عمل می‌شود و چه نوع تماسی در چارچوب آن انجام می‌گیرد، در هر بخش متفاوت است و این تنوع را در تصمیم‌گیری‌های مختلف، به وضوح می‌توان مشاهده نمود.

چهارم، فرآیندهای سیاست‌گذاری، لااقل از برخی جهات، کارآمدتر و دمکراتیک‌تر شده‌اند. آنها، تا جایی که اصلاحات معاهده‌ای افزایش تعداد تصمیمات شورا از طریق اکثریت کیفی آرا به جای لزوم اتفاق آرا را میسر می‌سازد، کارآمدتر شده‌اند. بنابراین، تصمیم‌گیری، در اثر کندی جریانات کمتر خدشه‌دار می‌شود. فرآیندهای سیاست‌گذاری با افزایش نفوذ EP در تصمیم‌گیری - به عنوان تنها نهاد EU که اعضای آن مستقیماً انتخاب می‌شوند - بیشتر دمکراتیک شده‌اند.

توسعه سیاستها

طی سالیان گذشته به تدریج بر دامنه سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا افزوده شده است و عواملی چون مواد پیش بینی شده در معاهدات، بین المللی شدن فزاینده نیروهای اقتصادی، تشدید رقابت اقتصادی در جهان، درک منافع حاصل از همکاری جمعی، فشارهای وحدت گرایانه از سوی نهادهای مرکزی (به ویژه کمیسیون و پارلمان اروپا) و درک این واقعیت که توسعه امر سیاست‌گذاری در یک بخش، تأثیرات خود را بر بخش‌های دیگر نیز بر جای می‌گذارد، در این امر بی تأثیر نبوده است.

سیاست‌هایی که نزدیک‌ترین فاصله را به قلب چارچوب سیاست‌گذاری EU دارند به آنچه که زمانی "بازار مشترک" خوانده می‌شد و اکنون به "بازار داخلی" یا "بازار واحد اروپایی" (SEM) معروف است مربوط می‌شوند. به طور خلاصه، این سیاست‌ها برای تشویق جا به جایی آزاد

کالا، خدمات، سرمایه و مردم میان دولت‌های عضو، و قادر ساختن EU به اقدام مشترک و ارایه جبهه‌ای مشترک در مناسبات اقتصادی و تجاری خود با کشورهای ثالث طراحی شده‌اند. این سیاست‌های مبتنی بر بازار از اواسط دهه ۱۹۸۰ - هنگامی که به ایجاد SEM از طریق "برنامه ۱۹۹۲" و SEA اولویت داده شده بود - توسعه قابل ملاحظه‌ای یافته‌اند. این امر منجر به افزایش چشمگیر دامنه و گسترهٔ حضور نظام بخش EU شده است. این امر تا حدی عجیب به نظر می‌رسد چون یکی از اهداف کلیدی برنامه SEM آزاد سازی و نظم و مقررات‌زدایی این بازار بوده است. ولی برخی سریع‌تر و برخی دیگر دیرتر تشخیص داده و تسلیم این امر شده‌اند که بازار تنها در صورتی می‌تواند بر مبنایی واقعاً منصفانه و باز عمل کند که ویژگی‌های اصلی آن به طور شایسته از مرکز مدیریت و کنترل شوند.

بنابراین اتحادیه اروپا سیاست‌های متعددی را پرورش داده است که تأثیر مستقیم بر عملکرد این بازار دارند. برای مثال تصمیم گیرندگان اتحادیه اروپا تا حد زیادی درگیر فعالیت‌های نظارتی ذیل بوده و هنوز هم هستند: برقراری شرایط ضروری برای استانداردهای محصولات و آزمایش و تأیید آنها (به طور معمول، جزئیات امر بعداً توسط سازمان‌های استاندارد اروپا تعیین می‌شوند)؛ رقابت دادن انحصارات ملی و تولیدات ملی؛ تعیین ملاک‌هایی که شرکت‌ها باید برای معامله در بازار EU رعایت کنند (این نکته در حوزه خدمات پولی از اهمیت خاصی برخوردار است)؛ و کنترل شرایطی که در آن دولت‌ها قادر به پرداخت سوبسید به صنایع داخلی هستند یا این قدرت را ندارند.

علاوه بر این سیاست‌های "دقیق" بازار، چندین زمینه سیاست‌گذاری در عرصه اجتماعی که متضمن آثاری روی بازار هستند نیز وجود دارند که به شکل فزاینده وارد دامنه کنترل نظارتی EU شده‌اند. این امر معمولاً نتیجه تلفیق نگرانی اجتماعی واقعی و درک این مطلب بوده است که واگرایی رهیافت‌ها و استانداردهای ملی - با هر نیتی که باشد - موانع تجاری ایجاد می‌کند. برای مثال می‌توان محیط زیست، حمایت از مصرف کننده، و شرایط کار را به عنوان نمونه‌هایی از زمینه‌های سیاست‌گذاری که تابع این نظارت اجتماعی شده‌اند برشمرد.

نیروی محرکهٔ SEM پیامدهایی در سایر سیاست‌ها هم داشته است. برای مثال، بسیاری از سیاست‌های بخش‌های اقتصادی EU را به میزان زیادی ارتقا داده است. حمل و نقل، ارتباطات و انرژی از جمله حوزه‌های سیاست‌گذاری هستند که در سالهای اخیر مورد توجه زیادی قرار گرفته‌اند. مهمتر از همه، SEM حرکت به سوی اتحادیه اقتصادی و پولی (EMU) را تشویق کرده است. پیشرفت واقعی به سمت EMU، که مدتها یکی از اهداف جامعه تلقی می‌شد، تنها در اواخر دههٔ ۱۹۸۰ آغاز شد، یعنی هنگامی که اکثر دولت‌های عضو - عمدتاً به تشویق رئیس کمیسیون، ژاک دلور[۱] - هماهنگی در سیاست‌های کلان اقتصادی و پولی، و واحد پول مشترک را برای تحقق کامل استعدادهای SEM لازم فرض کردند. بدین ترتیب یک استراتژی برای ایجاد EMU مبتنی بر واحد پول یکسان به تدریج پدیدار شد. این استراتژی - با تعریف آئین‌های کاری و جدول زمانی مربوطه - در معاهده ماستریخت شکل خاصی به خود گرفت.

شرایطی - موسوم به معیارهای همگرایی - که کشورها باید برای عضویت در نظام پول واحد رعایت می‌کردند در مفاد معاهده ماستریخت درباره EMU نقش محوری داشتند. این شرایط کیفی - نرخ پائین تورم، نرخ پائین بهره، مصون ماندن از کسری بودجه زیاد و دیون ملی، و ثبات واحد پول - برای تضمین اینکه منطقه واحد پول یکسان بر مبانی اقتصادی و پولی صحیح و سالم استوار شوند طراحی شدند. شرایط مذکور بعداً به عنوان مبنای طراحی یک پیمان ثبات که به پیمان ثبات و رشد[۲] معروف شد مورد استفاده قرار گرفت. هدف از این پیمان ایجاد چارچوبی برای سیاست‌های پولی و اقتصادی ملی در درون منطقه پول واحد، و در این راستا، تضمین عدم تهدید ثبات این منطقه توسط بی‌تعادلی‌های ملی یا سیاست‌های ملی "غیر مسئولانه" بود.

معاهده ماستریخت این امکان را به وجود آورد که پول واحد در سال ۱۹۹۷ به جریان افتد، اما امکان ناپذیری این امر به اثبات رسید و سرانجام، پول واحد در اول ژانویه ۱۹۹۹ به جریان افتاد و یازده کشور از پانزده عضو EU در این برنامه مشارکت جستند. دانمارک، سوئد، و انگلیس

وارد این برنامه نشدند. یونان - تنها دولت عضوی بود که - نتوانست ملاک‌های همگرایی را احراز کند. اکنون نرخ‌های تبادل ارز میان یازده کشور عضو به شکل برگشت ناپذیری تثبیت شده‌اند و کنترل مرکزی - از طریق نظام بانک‌های مرکزی اروپا - بر نرخ بهره و سیاست‌های نرخ مبادلهٔ ارزهای خارجی اعمال می‌شود. اسکناس‌ها و سکه‌های ملی طبق برنامه‌ریزی انجام شده در نیمه اول سال ۲۰۰۲ از رده خارج و اسکناس‌ها و سکه‌های یورو جایگزین آنها گردید. در نتیجه پیدایش EMU اکنون ۱۳ کشور عضو EU دارای پول واحد و نتیجتاً نرخ بهره یکسان و نرخ مبادله ارز واحد هستند- که بوسیله بانک مرکزی اروپا بعنوان بخشی از سیستم EMU تصمیم‌گیری می‌شود.

یکی از ویژگی‌های مهم سیاست‌گذاری EU، همواره، درگیری آن در آندسته محدود از زمینه‌های سیاست‌گذاری بوده است که در برگیرنده حجم عمده هزینه‌های عمومی هستند - مانند رفاه اجتماعی، آموزش و پرورش، بهداشت و دفاع. استثناء اصلی وارد بر این محدودیتِ پرداختن به موضوعات سیاست‌گذاری پرهزینه بخش کشاورزی بوده است. در عرصه کشاورزی، سیاست مشترک کشاورزی[1] بار سنگینی بر بودجه سالانه EU تحمیل کرده است. از اوایل دهه ۱۹۸۰، مانورهایی برای تحت کنترل در آوردن حداقل برخی جنبه‌های مسایل CAP - از جمله تولید بیش از اندازه در سطح وسیع - انجام شده‌اند اما کشاورزی هنوز تقریباً نصف بودجه EU را متوجه خود می‌سازد.

به موازات تلاش برای تحت کنترل در آوردن CAP، توجه به سایر زمینه‌های سیاست‌گذاری که تقاضا برای بودجه را مطرح می‌کنند افزایش یافته است. سیاست‌های منطقه‌ای و اجتماعی توجه خاصی را به خود معطوف داشته‌اند، به ویژه از طریق توسعه و رشد دو صندوق ساختاری اصلی EU – صندوق توسعه منطقه‌ای اروپا[2] و صندوق اجتماعی اروپا[3]. ولی حتی با رشد این دو زمینه، و با تخصیص بیشتر پول به فعالیت‌هایی نظیر سیاست تحقیقاتی و سیاست

---

1. Common Agricultural pllicy (CAP)
2. European Regional Development Fund (ERDF).
3. European Social Fund (ESF).

انرژی، بودجه EU هنوز، فقط یک درصد کل تولید ناخالص داخلی EU و کمتر از سه درصد کل هزینه‌های عمومی EU را تشکیل می‌دهد.

فراسوی سیاست‌های اقتصادی یا مرتبط با اقتصاد، EU طی سالیان متمادی به سوی سایر زمینه‌های سیاست‌گذاری نیز حرکت کرده است. مهمترین مثال‌ها در این زمینه - مهم از این نظر که آنها متضمن موضوعات سیاست‌گذاری با حساسیت بسیار بالایی هستند که از تمرکز اولیه سیاست‌های EEC بر ایجاد یک بازار مشترک فاصله بسیار زیادی دارند - سیاست خارجی و امنیتی مشترک[۱] و امور داخلی و قضایی[۲] هستند. این حوزه‌های سیاست‌گذاری هنوز تا حد زیادی در حال تکامل هستند، ولی بهرحال این موارد هم در بعد نهادین و هم در بعد سیاست‌گذاری پیشرفت قابل ملاحظه‌ای تا کنون داشته‌اند. این پیشرفت بخوبی در معاهدات مشهود است. نقش سیاست خارجی که از اوائل دهه ۱۹۷۰ بصورت «دو فاکتو» رو به رشد بود ابتدا با SEA رسمیت معاهده‌ای پیدا کرد و سپس هم در بعد سیاست خارجی و امنیتی و هم در بعد امور داخلی و قضایی بخش مهمی از معاهدات ماستریخت، آمستردام و نیس را تشکیل داد و بمیزان قابل ملاحظه‌ای تقویت شد.

از زمانی که جامعه تأسیس شد، توسعه سیاست‌گذاری آنقدر گسترده بوده است که اکنون دقیقاً در کلیه زمینه‌های سیاست عمومی ابتکارات و تحولات فراوانی وجود دارد. هیچ مجموعه دیگری از دولت‌ها از ترتیباتی که حتی اندک شباهتی به ترتیبات به کار رفته در اتحادیه اروپا داشته باشد برخوردار نیستند، چراکه در اتحادیه اروپا همکاری و همگرایی در چنین طیف گسترده‌ای از بخش‌های سیاست‌گذاری هوشیارانه تحقق می‌یابد و بسیاری از مسئولیت‌های سیاست‌گذاری و اجرای سیاست‌ها از تک تک دولت‌ها به نهادهای جمعی منتقل شده است.

ماهیت علایق و مسئولیت‌های سیاست‌گذاری در ماهیت اتحادیه اروپا با تفصیل بیشتری در بخش چهارم بررسی شده است.

1. Common Foreign and Security policy (CFSP)

نکات پایانی

اتحادیه اروپا هنوز هم به شکل کاملاً محسوس، براساس سه جامعه اروپایی که در دهه ۱۹۵۰ تأسیس شدند استوار است. روشن‌ترین نکاتی که این امر را نشان میدهد ساختار نهادین و تداوم بازار مشترک / بازار داخلی به عنوان "هسته مرکزی" فعالیت سیاست‌گذاری هستند.

اما همگرایی اروپا، از زمانی که معاهدات مؤسس اولین بار برای آن وضعیت سازمانی قائل شد، از بسیاری جهاتِ بنیادین پیشرفت قابل ملاحظه‌ای نشان داده است. این پیشرفت دو شکل کلی به خود گرفته است. اول، حیطه آن گسترش یافته است و اتحادیه اروپا در حال حاضر دقیقاً کل اروپای غربی را در برگرفته است و خود را برای عضویت لااقل برخی از کشورهای اروپای مرکزی و شرقی در آینده نزدیک آماده ساخته است. دوم، این روند با توسعه همگرایی نهادین و همگرایی در زمینه سیاست‌گذاری در زمینه‌های متعدد و گسترده تعمیق یافته است.

همانطورکه در قسمت اول این فصل روشن شد، یکی از طرق مهم پیشرفت فرآیند همگرایی اصلاح معاهده‌ای بوده است. با توجه به این نکته، تمرکز بخش ۲ کتاب روی چارچوب معاهده‌ای در حال تکامل اتحادیه اروپا می‌باشد.

بخش دوم

چارچوب‌های معاهده‌ای در حال پیدایش

چارچوب‌های معاهده‌ای در حال پیدایش

از سال ۱۹۵۷ تا اواسط دهه ۱۹۸۰ در جامعه اروپا تنها حرکت ملایمی در جهت توسعه معاهده‌ای وجود داشت. ولی از اواسط دهه ۱۹۸۰ به این سو در هر چند سال محدود اصلاحات معاهده‌ای مکرراً صورت پذیرفته است. چهار معاهده مهم حاصل این دوره‌ها بوده است:

قانون اروپای واحد ۱۹۸۶، معاهده ماستریخت ۱۹۹۲، معاهده آمستردام ۱۹۹۷، و معاهده نیس ۲۰۰۲ – و معاهده دیگری که برای مذاکره در سال ۲۰۰۴ برنامه‌ریزی شده است.

بخش دوم این چهار معاهده را بررسی می‌کند و نشان می‌دهد چگونه آنها نقش محوری در تکامل فرآیند همگرایی اروپا داشته‌اند. معاهدات بصورت جداگانه در فصول ۵ و ۶ و با یک نگاه جمعی و کلی در فصل ۷ مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

فصل پنجم

از رم تا آمستردام

تا قانون اروپای واحد
قانون اروپای واحد
معاهده ماستریخت
معاهده آمستردام
نکات پایانی

همانطورکه در فصل ۴ نشان داده شد، چهار معاهده مؤسس دهه ۱۹۵۰ که جامعه‌های اروپایی را ایجاد کردند، به وسیله معاهدات بعدی به اشکال مختلف، تکمیل و اصلاح شدند. این فصل به بررسی جدیدترین این معاهدات می‌پردازد یعنی معاهده ۱۹۹۲ اتحادیه اروپا(۱) -که عموماً به پیمان ماستریخت معروف است - و معاهده ۱۹۹۷ آمستردام. آخرین معاهده، معاهده نیس ۲۰۰۱ می‌باشد که در فصل ۶ مورد بررسی قرار گرفته است.

تا قانون اروپای واحد

علاوه بر معاهدات عضوگیری که برای گسترش اعضا در سالهای ۱۹۷۳، ۱۹۸۱ و ۱۹۸۶ به امضاء رسید، از زمان امضای معاهده رم در ۱۹۵۷ تا امضای قانون اروپای واحد در ۱۹۸۶ تعدادی از معاهدات دیگر نیز بامضا رسید. از این معاهدات چهار مورد دارای اهمیت ویژه می‌باشد.

معاهده مؤسس شورای واحد [redacted]ن واحد برای جامعه‌های اروپایی

این معاهده که در سال ۹۶۵[redacted] رسید و در سال ۱۹۶۷ به اجراء درآمد، به معاهدهٔ ادغام (Merger treaty) معروف ش[redacted] به موجب این معاهده، یک شوری وزیران واحد برای هر سه نهاد فوق تشکیل گرد[redacted]چه افراد مختلف می‌توانستند در جلسات این شورا شرکت کنند) و مرجع عالی اجرای[redacted] کمیسیون Euratom و کمیسیون EEC در قالب یک کمیسیون واحد در یکدیگر ادغام[redacted]درت این ارگانهای ادغام شده بر اساس قراردادهای اولیه تعیین شده بود، به عبارت دیگر خود معاهدات و جامعه‌ها در یکدیگر ادغام نشدند. برای روشن کردن و ساده کردن متون موجود مربوط به نهادهای واحد جامعه، این معاهده بوسیله معاهده ۱۹۹۷ آمستردام جایگزین گردید و قسمت‌های مربوط آن در بخش‌های ذیربط معاهدات جامعه قرار داده شدند.

معاهده اصلاح برخی مقررات بودجه و معاهده اصلاح برخی مقررات مالی معاهدات

معاهده اول از این دو در سال ۱۹۷۰ به امضا رسید و معاهده دوم در سال ۱۹۷۵. در مجموع این دو معاهده فرآیند تنظیم بودجه و قدرت تخصیص بودجه بین نهادهای EC را مشخص می‌کند. با توجه به ضعف نسبی پارلمان اروپا در اکثر زمینه‌های سیاست‌گذاری، قدرتی که براساس این معاهدات به پارلمان اروپا واگذار شده حائز اهمیت می‌باشد. براساس پیمان ۱۹۷۵، یک دیوان محاسبات برای بررسی درآمدها و هزینه‌های جامعه اروپا تأسیس شد.

قانون انتخاب مستقیم نمایندگان مجمع عمومی از طریق اخذ آراء عمومی

این قانون در سال ۱۹۷۶ از تصویب گذشت. اما، تا سال ۱۹۷۸ از تصویب تمامی کشورهای عضو نگذشت. این قانون، زمینه را برای انتخابات آزاد نمایندگان و تشکیل پارلمان اروپایی (EP) آماده کرد و مقررات انجام این انتخابات را نیز پیش بینی نمود. اما، نتوانست قدرت پارلمان

را مستقیماً افزایش دهد.

قانون اروپای واحد (SEA):

در اجلاس شورای اروپا، ۱۹۸۵ میلان، این موضوع پذیرفته شد که اقدامات قانونگذاری که بتواند روی اولویت بازار واحد اروپا (SEM) تأثیر جدی بگذارد نمی‌تواند عملی گردد مگر اینکه فرایند تصمیم‌گیری در جامعه اروپا تغییر کند.

با توجه به مسئله فوق و نیز برخی مسائل دیگر معاهده‌ای که باید مورد بررسی قرار می‌گرفت، تصمیم گرفته شد که یک کنفرانس بین دولتی (IGC) تشکیل گردد و مذاکره و آماده‌سازی برای اصلاح معاهده‌ای را بانجام رساند (برای اطلاع از چگونگی فعالیت کنفرانس‌های بین دولتی فصل ۷ را ملاحظه نمائید). کنفرانس وظیفه خود را در نیمه دوم سال ۱۹۸۵ انجام داد و در دسامبر همان سال نشست سران در لوکزامبورگ آنچه راکه به قانون اروپای واحد معروف شد تائید کرد. پس از ترجمه و انجام امور قانونی روی توافق سیاسی که در اجلاس سران حاصل شده بود، قانون اروپای واحد رسماً در فوریه ۱۹۸۶ بامضا رسید ولی بدلیل مشکلاتی که تصویب آن در ایرلند ایجاد کرد تا اواسط سال ۱۹۸۷ نتوانست به مرحله اجرا در آید. قانون اروپای واحد اقدامات وسیعی را در بر گرفت که مهمترین آنها عبارتند از:

۱) تکمیل بازار داخلی تا سال ۱۹۹۲، به عنوان هدفی مشخص تعیین و بوسیله یک ماده جدید (8A) به قرارداد EEC اضافه شد. برنامه‌ای برای تکمیل بازار داخلی قبلا در اجلاس سران در میلان تصویب شده بود، و با توجه به هدف مورد نظر وضعیت معاهده‌ای آن بهبود پیدا کرد (بطوری که روش اکثریت کیفی در اکثر موارد مربوط به بازار داخلی برسمیت شناخته شد ـ نکته سوم زیر را ملاحظه کنید).

۲) برخی عرصه‌های نوین سیاست‌گذاری رسماً به معاهدهٔ مربوط به جامعه اروپا اضافه شد و ظرفیت تصمیم‌گیری در این عرصه‌ها تا حد قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا کرد. این عرصه‌های جدید عبارت بود از: محیط زیست، تحقیقات و توسعه فنی، و انسجام اقتصادی و اجتماعی

۳) برای ده ماده از قرارداد EEC یک روش قانونی جدید ابداع گردید (روش همکاری) هدف از اعمال این روش، بهبود فرآیند تصمیم‌گیری در شورای وزیران و تا حدودی نیز افزایش قدرت پارلمان اروپا بود. ویژگی‌های اصلی روش همکاری عبارت است از: ۱- شیوه‌های بررسی طرحهای پیشنهادی در پارلمان و شورای اروپا در یک شور و بر اساس روشی سنتی مشورت، جای خود را به دو شور بر اساس روش همکاری داد. ۲- شورا می‌توانست با برخی محدودیتها، با اکثریت کیفی آراء در شور اول و دوم تصمیم‌گیری نماید. (این امر موجب شد که رأی‌گیری به روش اکثریت، به بخش بزرگی از قرارداد EEC تسری پیدا کند) ۳- بدین ترتیب توانایی پارلمان اروپا نیز برای تأثیرگذاری بر محتوای مصوبات جامعه اروپایی افزایش پیدا کرد. اگر چه هنوز این تأثیر گذاری به حد کمال نرسیده بود. ۴- یک جدول زمانی دقیق برای فرآیند قانون‌گذاری آتی تنظیم شد. روش همکاری عرصه‌های قانونی زیر قابل تعمیم بود: مسائل مربوط به سیاست‌گذاری اجتماعی، اجرای تصمیمات مربوط به سرمایه‌گذاریهای منطقه‌ای، هزینه برنامه‌های تحقیقات و توسعه تکنولوژیک و مهم‌تر از همه (ماده جدید ۱۰۰A در قرارداد EEC) تمامی ترتیباتی که موضوع آنها به تأمین یا عملکرد بازار داخلی مربوط می‌شود.

۴) نقش پارلمان اروپا و نفوذ بالقوه آن در جامعهٔ اروپایی، از طریق ابتکار روش توافق افزایش پیدا کرد. به موجب این روش، موافقت پارلمان اروپا با اکثریت مطلق آراء برای پذیرش اعضای جدید به جامعه اروپا (بر اساس ماده ۲۳۷ EEC) و انعقاد قرارداد اتحاد میان جامعه اروپا و کشورهای ثالث (به موجب ماده ۲۳۸ EEC) ضروری است.

۵) همکاری سیاسی اروپا (EPC، اصطلاحی که در جامعهٔ اروپا رسماً برای همکاری در زمینه سیاست خارجی بکار می‌رود) که بطور فزاینده از اوائل دهه ۱۹۷۰ مورد عمل قرار می‌گرفت، اما خارج از چارچوب معاهده EEC، بر مبنایی قانونی قرار گرفت (اگر چه موادی در این زمینه به قرارداد EEC افزوده نشد).

۶) جلسات روسای ۱۲ دولت عضو جامعه اروپا که در چارچوب شورای اروپا از سال ۱۹۷۵ به طور مرتب برگزار شده بود برای نخستین بار مبنایی قانونی به خود گرفت (اگر چه این

فزاینده‌ای به این نظر روی می‌آوردند که تنها هنگامی SEM بهره‌های خود را به طور کامل متحقق خواهد ساخت که برای تشکیل اتحادیه اقتصادی و پولی[1] اقدامی صورت گیرد. مهمتر اینکه، دیدگاه فزاینده‌ای وجود داشت مبنی بر اینکه وجود واحد پول یکسان اروپا برای حذف ناهماهنگی در تجارت که ناشی از تغییرات ارزش ارزهای مختلف بود ضرورت دارد. این امر شرایط ثبات بیشتری برای تنظیم تجارت به وجود آورد و هزینه تبدیل ارز را از میان برد. دوم، اعضا به طور فزاینده‌ای نیاز به یک "بعد مساوات اجتماعی" را می‌پذیرفتند که برخی آثار بازار آزاد / تجارت آزاد SEM را کاهش می‌داد و یا جبران می‌کرد. دولت‌های عضو، برخوردار از سطح شرایط اجتماعی بالا، علاوه بر مطرح کردن استدلال‌هایی پیرامون تحقق مساوات اجتماعی به عنوان یک بعد اجتماعی، از این نگران بودند که مبادا "بازار شکنی اجتماعی" در قالب جذب تجارت به کشورهایی که سطح شرایط اجتماعی پایینی دارند و در نتیجه احتمال پایین بودن هزینه کلی تجاری آنها نیز می‌رود، شکل بگیرد. سوم، حذف کنترل مرزی در بازار داخلی، به آن دسته از مکانیسم‌های جدید و بسیار پیشرفته در سطح جامعه اروپا که به حل مشکلاتی چون جرایم فرامرزی، قاچاق مواد مخدر، تروریسم بین‌الملل و جا به جایی اتباع می‌پرداختند نیرو بخشید (مورد آخر یعنی جا به جایی اتباع، متضمن نگرانی فزاینده از "تهدید" مهاجرت جمعی از اروپای شرقی و شمال آفریقا و اروپای غربی بود). چهارم، مشکل بلند مدت "نقصان دمکراتیک"، که در SEA به طور کامل به آن پرداخته نشده است، به شکل فزاینده‌ای به عنوان موضوعی در خور توجه تلقی می‌شد، همزمان با اینکه جامعه اروپا از هر زمان دیگری از اختیار بیشتری برای رسیدگی به طیف وسیعی از موضوعات سیاسی برخوردار بود. ولی این برخورداری به یک زمینه سیاسی محدود می‌شد که در آن تصمیم گیرندگان از نظر دمکراتیک پاسخگو نبودند.

عوامل خارجی، بیشتر از فروپاشی بلوک کمونیسم و اتحاد شوروی ناشی شدند. این واقعه چهار جنبه اصلی داشت. اول، فروپاشی کمونیسم در اروپای مرکزی و شرقی از پاییز ۱۹۸۹ و

مسئله در قرارداد EEC اضافه نشد.)

۷) توان دیوان عدالت اروپا که با مراجعاتی بیش از توانش روبرو گردیده بود با تأسیس دادگاه جدید بدوی، افزایش پیدا کرد.

بدین ترتیب SEA یک جهش در فرآیند همگرایی اروپا ایجاد کرد. این امر از یک طرف با تقویت مبانی معاهده‌ای برای سیاست‌گذاریها انجام شد، بویژه در رابطه با تکمیل بازار داخلی که برای آن یک سقف زمانی تعیین شد. و از سوی دیگر با تقویت سیستم نهادهای جامعه اروپا، بخصوص با افزایش ظرفیت تصمیم‌گیری شورای وزیران با رأی اکثریت کیفی و افزایش قدرت قانونگذاری پارلمان اروپا.

معاهده ماستریخت

مبانی معاهده

بسیاری از نخبگان تصمیم گیرنده جامعه - چه در نهادهای جامعه اروپا و چه در دولت‌های عضو - از تصویب قانون اروپای واحد[1] در سال ۱۹۸۶ متأسف شدند. آنها معتقد بودند که این قانون به اندازه کافی باعث پیشرفت فرآیند همگرایی نمی‌شود و بنابراین حتی قبل از تصویب SEA، برخی محافل ذینفوذ بر این عقیده بودند که در آینده نزدیک همگرایی بیشتر ضرورت دارد. در نیمه دوم دهه ۱۹۸۰، عواملی چند دست به دست هم دادند و به وزن و نیروی این عقیده فراگیر افزودند. این عوامل هم ماهیت داخلی داشتند و هم خارجی.

عوامل داخلی عمدتاً متضمن انگیزه افزایش همگرایی ناشی از "تجدید حیات" جامعه در اواسط دهه ۱۹۸۰ بودند. این تجدید حیات در برنامه بازار واحد اروپا[2] و SEA متجلی شد و منطق همگرایی خود را بر این قرار داد که اولویت بیشتری به برخی موضوعات بلند مدت ولی لاینحلِ رودر روی جامعه دهد و همچنین موضوعات جدیدی را وارد دستورکار جامعه ساخت. در این راستا چهار عامل از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. اول، بسیاری از دولت‌های عضو به شکل

1. Single European ACT (SEA).
2. Single European Market (SEM).

۳) برای ده ماده از قرارداد EEC یک روش قانونی جدید ابداع گردید (روش همکاری) هدف از اعمال این روش، بهبود فرآیند تصمیم‌گیری در شورای وزیران و تا حدودی نیز افزایش قدرت پارلمان اروپا بود. ویژگی‌های اصلی روش همکاری عبارت است از: ۱- شیوه‌های بررسی طرحهای پیشنهادی در پارلمان و شورای اروپا در یک شور و بر اساس روشی سنتی مشورت، جای خود را به دو شور بر اساس روش همکاری داد. ۲- شورا می‌توانست با برخی محدودیتها، با اکثریت کیفی آراء در شور اول و دوم تصمیم‌گیری نماید. (این امر موجب شد که رأی‌گیری به روش اکثریت، به بخش بزرگی از قرارداد EEC تسری پیدا کند) ۳- بدین ترتیب توانایی پارلمان اروپا نیز برای تأثیرگذاری بر محتوای مصوبات جامعه اروپایی افزایش پیدا کرد. اگر چه هنوز این تأثیر گذاری به حد کمال نرسیده بود. ۴- یک جدول زمانی دقیق برای فرآیند قانونگذاری آتی تنظیم شد. روش همکاری عرصه‌های قانونی زیر قابل تعمیم بود: مسائل مربوط به سیاستگذاری اجتماعی، اجرای تصمیمات مربوط به سرمایه‌گذاریهای منطقه‌ای، هزینه برنامه‌های تحقیقات و توسعه تکنولوژیک و مهم‌تر از همه (ماده جدید ۱۰۰A در قرارداد EEC) تمامی ترتیباتی که موضوع آنها به تأمین یا عملکرد بازار داخلی مربوط می‌شود.

۴) نقش پارلمان اروپا و نفوذ بالقوه آن در جامعهٔ اروپایی، از طریق ابتکار روش توافق افزایش پیدا کرد. به موجب این روش، موافقت پارلمان اروپا با اکثریت مطلق آراء برای پذیرش اعضای جدید به جامعه اروپا (بر اساس ماده ۲۳۷ EEC) و انعقاد قرارداد اتحاد میان جامعه اروپا و کشورهای ثالث (به موجب ماده ۲۳۸ EEC) ضروری است.

۵) همکاری سیاسی اروپا (EPC، اصطلاحی که در جامعهٔ اروپا رسماً برای همکاری در زمینه سیاست خارجی بکار می‌رود) که بطور فزاینده از اوائل دهه ۱۹۷۰ مورد عمل قرار می‌گرفت، اما خارج از چارچوب معاهده EEC، بر مبنایی قانونی قرار گرفت (اگر چه موادی در این زمینه به قرارداد EEC افزوده نشد).

۶) جلسات روسای ۱۲ دولت عضو جامعه اروپا که در چارچوب شورای اروپا از سال ۱۹۷۵ به طور مرتب برگزار شده بود برای نخستین بار مبنایی قانونی به خود گرفت (اگر چه این

را مستقیماً افزایش دهد.

قانون اروپای واحد (SEA):

در اجلاس شورای اروپا، ۱۹۸۵ میلان، این موضوع پذیرفته شد که اقدامات قانونگذاری که بتواند روی اولویت بازار واحد اروپا (SEM) تأثیر جدی بگذارد نمی‌تواند عملی گردد مگر اینکه فرایند تصمیم‌گیری در جامعه اروپا تغییر کند.

با توجه به مسئله فوق و نیز برخی مسائل دیگر معاهده‌ای که باید مورد بررسی قرار می‌گرفت، تصمیم گرفته شد که یک کنفرانس بین دولتی (IGC) تشکیل گردد و مذاکره و آماده‌سازی برای اصلاح معاهده‌ای را بانجام رساند (برای اطلاع از چگونگی فعالیت کنفرانس‌های بین دولتی فصل ۷ را ملاحظه نمائید). کنفرانس وظیفه خود را در نیمه دوم سال ۱۹۸۵ انجام داد و در دسامبر همان سال نشست سران در لوکزامبورگ آنچه راکه به قانون اروپای واحد معروف شد تائید کرد. پس از ترجمه و انجام امور قانونی روی توافق سیاسی که در اجلاس سران حاصل شده بود، قانون اروپای واحد رسماً در فوریه ۱۹۸۶ بامضا رسید ولی بدلیل مشکلاتی که تصویب آن در ایرلند ایجاد کرد تا اواسط سال ۱۹۸۷ نتوانست به مرحله اجرا در آید. قانون اروپای واحد اقدامات وسیعی را در بر گرفت که مهمترین آنها عبارتند از:

۱) تکمیل بازار داخلی تا سال ۱۹۹۲، به عنوان هدفی مشخص تعیین و بوسیله یک ماده جدید (8A) به قرارداد EEC اضافه شد. برنامه‌ای برای تکمیل بازار داخلی قبلا در اجلاس سران در میلان تصویب شده بود، و با توجه به هدف مورد نظر وضعیت معاهده‌ای آن بهبود پیدا کرد (بطوری که روش اکثریت کیفی در اکثر موارد مربوط به بازار داخلی برسمیت شناخته شد ـ نکته سوم زیر را ملاحظه کنید).

۲) برخی عرصه‌های نوین سیاست‌گذاری رسماً به معاهدهٔ مربوط به جامعه اروپا اضافه شد و ظرفیت تصمیم‌گیری در این عرصه‌ها تا حد قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا کرد. این عرصه‌های جدید عبارت بود از: محیط زیست، تحقیقات و توسعه فنی، و انسجام اقتصادی و اجتماعی

ظهور دولت‌هایی که قرار بود لیبرال دمکراتیک باشند، به جای آنها. این دولت‌ها از اقتصاد متکی به بازار، برخوردار شدند و این احتمال را به وجود آوردند که جامعه اروپا علاوه بر در برگیری اروپای غربی، به شکل فزاینده‌ای با موضوعات و مسایلی که به کل اروپا مربوط می‌شد نیز بپردازد. در این شرایط - و با توجه به اینکه کشورهای عضو EFTA نیز به ظهور یک اروپای بزرگتر از طریق طراحی و اجرای EEA و تقاضای عضویت در EC کمک می‌کردند - به نظر بسیاری، جامعه اروپا می‌بایست خود را منسجم و مستحکم می‌ساخت تا بهتر بتواند با چالش‌های اروپای به سرعت در حال تحول برخورد کند. دوم، اتحاد آلمان، که رسماً در اکتبر ۱۹۹۰ تحقق یافت، احتمال سیطره این کشور بر جامعه را افزایش داد و باعث شد بسیاری چنین نتیجه‌گیری کنند که به منظور تضمین شکل‌گیری یک آلمان اروپایی به جای اروپای آلمانی، پیشرفت فرآیند همگرایی ضروری است. همچنین استدلال می‌شد که همگرایی بیشتر، این امر را نیز تضمین می‌کند که آلمان جدید برای جدایی خود از جنبه‌های امور مربوط به جامعه اروپا به منظور بهره برداری از فرصت‌های جدیدِ به وجود آمده برای شرقِ خود، وسوسه گردد. سوم، فروپاشی اتحاد شوروی در سال ۱۹۹۱ بر احساس تردید نسبت به ثبات و ماهیت آتی قاره اروپا افزود. مهمتر اینکه، این امر سؤالاتی در خصوص شکل و جهت نظام بین‌الملل نیز مطرح ساخت. در این وضعیت، فشار موجود برای تقویت ظرفیت‌های نهادین، و سیاست و خط مشی جامعه اروپا ضرورتاً بالا بود. چهارم، پایان یافتن جنگ سرد ناگزیر موضوعی در خور توجه بود زیرا منادی امحای چارچوبی بود که عمدتاً منطق، کانون و برنامه‌ریزی برای سیاست خارجی و دفاعی اکثر کشورهای اروپای غربی برای مدتی بیش از چهل سال را تشکیل می‌داد. اکنون برخی سؤالات به شکل اجتناب‌ناپذیر در خصوص مناسبت ترتیبات موجود در دوران پس از جنگ سرد مطرح شدند. آیا زمان آن نبود که جامعه اروپا نقش‌ها و مکانیسم‌های سیاست خارجی و امنیتی خود را توسعه داده و تقویت نماید؟

بنابراین از اواسط دهه ۱۹۸۰ چندین عامل دست به دست هم داده نیروی محرکه دور دیگری از تعمیق جامعه اروپا را تأمین کردند: یعنی، برای همگرایی بیشتر میان دولت‌های عضو. البته

کشورهایی بودند که می‌کوشیدند در مقابل فشارهای فزاینده مقاومت کنند - به ویژه حکومت انگلیس، که تمایل چندانی به زیاد فراتر رفتن از بازار مشترکی با همکاری‌های مضاعف میان حکومت‌ها نداشت - ولی اکثر نخبگان کلیدی تصمیم گیرنده جامعه اروپا، نیاز به همگرایی بیشتر را تأیید کردند. انگیزه‌های آنان بسیار متفاوت بود: از نظر برخی، وفاداری دراز مدت به انگیزه‌های فدرالیستی یک منبع الهام‌گر بوده؛ از نظر بسیاری دیگر، این ترس وجود داشت که اگر روند تعمیق پیگیری نمی‌شد ممکن بود جامعه اروپا مورد تهدید جدی کمّی‌زدگی قرار گرفته و تضعیف شود و این در حالی بود که عضوگیری جامعه (گسترش به جای تعمیق) در قالب الحاق دولت‌های عضو EFTA در اواسط دهه ۱۹۹۰ تحقق یافت؛ و تقریباً از نظر همه نیاز به پیشرفت سریع و افزایش صلاحیت و اقتدار جامعه اروپا در خصوص حداقل برخی از موضوعات و محورهایی که از اواسط دهه ۱۹۸۰ شکل بغرنجی به خود گرفته بودند، احساس می‌شد - این موضوعات عبارت بودند از: EMU ، بعد اجتماعی، سیاست خارجی و امنیتی، و کارآمدی و مسئولیت پذیری نهادهای جامعه اروپا. لذا در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰ در اکثر محافل جامعه اروپا عقیده اکثریت دست‌اندرکاران بر این بود که جامعه نیازمند اصلاحات بنیادین بیشتری است.

شکل‌گیری معاهده

طی یک سری نشست‌های شورای اروپا، بین سال‌های ۱۹۸۸ و ۱۹۹۰ گامهایی اتخاذ شد که به تشکیل کنفرانس‌های بین‌الدولی درباره اتحادیه سیاسی و اتحادیه اقتصادی و پولی انجامید. کنفرانس‌های بین دولتی در طول سال ۱۹۹۱ برگزار شد. می‌توان در خصوص مواضع اتخاذ شده به وسیله شرکت کنندگان اصلی در کنفرانس‌های بین دولتی ـ نمایندگان دولت‌های عضو ـ برخی کلیات را قایل شد: هلند، لوکزامبورگ، بلژیک و ایتالیا راسخ‌ترین دولت‌هایی بودند که دیدگاهی بسیار موافق همگرایی ـ و یا به قول برخی، فدرالیستی ـ داشتند؛ اسپانیا، ایرلند، پرتغال، یونان و تا حد کمتری دانمارک مایل بودند از پیشرفت‌های چشمگیر در همگرایی حمایت کنند ولی در

برخی موارد خاص، شروطی قایل بودند؛ اسپانیا، ایرلند، پرتغال و یونان همچنین روشن کردند که - به عنوان ناموفق‌ترین دولت‌های عضو جامعه - مایلند سیاست‌های مربوط به همگرایی اقتصادی و اجتماعی مصرحه در هرگونه موافقتنامه نهایی تا حد زیادی تقویت شود؛ فرانسه حامی پر و پا قرص اتحاد پولی اروپا بود ولی به یک موضع بین‌الدولی در کنفرانس بین‌الدولی اتحادیه سیاسی گرایش داشت - با حمایت از، مثلاً یک شورای اروپایی قوی‌تر و تنها، افزایش بسیار محدود اختیارات پارلمان اروپا؛ آلمان، برخلاف فرانسه حامی قاطع همگرایی سیاسی بیشتر و به ویژه اختیارات بیشتر پارلمان اروپا بود ولی در برخورد با اتحادیه پولی اروپا بسیار محتاطانه عمل می‌کرد؛ و در نهایت انگلیس یک موضع حداقل گرا در خصوص تقریباً کلیه طرح‌های پیشنهادی که مفهوم‌های فراملی بر همگرایی بارکرده بودند اتخاذ کرده بود.

اما کلیات فقط بخشی از داستان را بازگو می‌کنند زیرا در خصوص برخی موضوعات خاص در کنفرانس‌های بین الدولی، اغلب، مجموعه‌ای از دیدگاههای بسیار متنوع وجود داشت که منافع ملی مختلفی را منعکس می‌کردند. واکنش‌های انجام شده نسبت به طرح ارایه شده از سوی ریاست هلندی در ماه نوامبر مبنی بر به کارگیری آئین کار تصمیم‌گیری اشتراکی (که تا حد زیادی اختیارات پارلمان اروپا را افزایش می‌داد) در خصوص طیف وسیعی از سیاست‌های جامعه، روشن‌گر این امر است: اسپانیا و پرتغال با به کارگیری این آئین کار در خصوص برنامه اصولی تحقیقاتی و همچنین در خصوص محیط زیست مخالفت کردند؛ لوکزامبورگ، با حمایت کمیسیون، با به کارگیری آن در زمینه همگن سازی بازارهای داخلی مخالفت کرد؛ فرانسه و اسپانیا با اجرای آن در زمینه اهداف صندوق‌های ساختاری جامعه مخالفت کردند و، فرانسه، همچنین با به کارگیری آن در زمینه برنامه‌های مشارکتی توسعه مخالفت کرد؛ و انگلیس با به کارگیری آن در هر زمینه‌ای مخالفت نمود.

ولی به رغم تمامی این اختلافات تدریجاً پیشرفت‌هایی حاصل شد و طبق برنامه، هر دو کنفرانس بین دولتی گزارش‌های خود را در اجلاس دسامبر ۱۹۹۱ شورای اروپا در ماستریخت ارایه کردند. کنفرانس بین دولتی در خصوص اتحادیه پولی اروپا، توانست طرفها را بر سر کلیه

موضوعات واقع در حیطه نفوذ خود به توافق برساند و توصیه‌های روشنی درباره اصلاح معاهده به اجلاس سران تقدیم نماید. کنفرانس بین دولتی درباره اتحادیه سیاسی - که بایست به طیف بسیار وسیع‌تری از موضوعات نهادین و موضوعات مربوط به سیاست‌گذاری می‌پرداخت به آن اندازه موفقیت کسب نکرد. چون تعداد قابل توجهی از موضوعات برخوردار از حساسیت ویژه باید برای توافق نهایی به اجلاس سران ارجاع می‌شد.

در اجلاس ماستریخت، موضوعاتی که حل آنها در طی اجلاس‌های بین الدولی غیر ممکن به نظر می‌آمد مورد رسیدگی قرار گرفتند. مشکل‌ترین آنها، مخالفت انگلیس با هرگونه توسعه چشمگیر بعد اجتماعی جامعه و عدم تمایل آن برای شرکت در واحد پول مشترک برنامه‌ریزی شده، بود. پس از مذاکرات بسیار بسیار مشکل، فشرده و خسته کننده، کلیه موضوعات باقیمانده، حل شدند. کلیه طرف‌ها با یکدیگر به توافق رسیدند و معاهده‌ای جدید - معاهده اتحادیه اروپا[۱] - مورد موافقت قرار گرفت.

این معاهده (TEU) پس از بررسی دقیق توسط یک گروه کاری متشکل از کارشناسان حقوقی و زبان‌شناسی، در فوریه ۱۹۹۲ در ماستریخت به امضای وزرای امور خارجه و دارایی رسید.

محتوای معاهده

معاهده ماستریخت یک سازمان جدید، به نام اتحادیه اروپا، ایجاد کرد که بر سه پایه استوار می‌شد: جامعه‌های اروپا، سیاست خارجی و امنیتی مشترک[۲]؛ و همکاری در زمینه‌های دادگستری و امور داخلی.[۳]

در کنفرانس بین ـ دولتی اتحادیه سیاسی، زمان و تلاش فراوانی صرف چانه‌زنی بر سر اینکه معاهده چگونه باید اتحادیه اروپا را هم بر اساس ماهیت فعلی و هم پیشرفت تکاملی آن توصیف نماید گردید. اکثر دولت‌ها می‌خواستند کلمه "فدرال" گنجانده شود و روی عبارتی که

1. Treaty on European Union (TEU).
2. Common Foreign and Security Policy (CFSP).
3. Justice and Home Affairs (JHA).

در پیش‌نویس‌های معاهده آمده بود "مرحله‌ای جدید در فرآیند تدریجی تشکیل اتحادیه‌ای با یک هدف فدرالیستی" توافق داشتند. ولی دولت انگلیس حتی نمی‌خواست "حرف ف" را به هیچ شکل و به هیچ وجه ببیند و در معامله سیاسی که در جریان اجلاس سران ماستریخت انجام پذیرفت حرف انگلیس در این خصوص به کرسی نشست و اشاره به فدرالیسم جای خود را به این جمله داد: این معاهده نشانگر مرحله‌ای جدید در فرآیند ایجاد اتحادیه‌ای پیوسته در حال نزدیکتر شدن در میان ملل اروپاست که در آن تصمیمات تا سر حد امکان در ارتباط نزدیک با شهروندان اتخاذ می‌شوند. برای اکثر کسانی که در نقاط مختلف قاره اروپا تردد داشتند، ترکیب "اتحادیه‌ای پیوسته در حال نزدیکتر شدن" بیشتر از کلمه "فدرال" تمرکز گرایانه به نظر می‌رسید ولی هئیت نمایندگی انگلیس از آن راضی بود.

اهداف گوناگونی بر عهده اتحادیه اروپا گذاشته شد، که بر مجموعه‌ای از اصول ارشادی (از جمله اصل واگذاری به سطوح پائین‌تر و احترام به حقوق بشر و دمکراسی) مبتنی شدند و تحت حاکمیت یک ساختار نهادینه زیر نظر شورای اروپا در آمدند.

اکثر مفاد معاهده به سه ستون مربوط می‌شدند که ستون اول، بمعنای اصلاح معاهدات سه جامعه اروپایی، و ستون‌های دو و سه به معنای وضع اصول ارشادی و قواعد عملیاتی بود.

ستون یک: جامعه‌های اروپایی

این مورد از اهمیت بسیار قابل ملاحظه‌ای برخوردار بود زیرا اکثر مسئولیت‌های سیاستگذاری اتحادیه اروپا را در بر می‌گرفت. طبق معاهده، مقررات سه جامعهٔ موجود حفظ و از چندین جهت مهم از طریق اصلاحات EEC و ECSC و معاهدات اوراتم توسعه داده و تقویت می‌شد. اصلاحات معاهده EEC طبیعتاً مهمترین اصلاحات بودند که در اینجا مورد بررسی قرار می‌گیرند.

ماده ۱ معاهده اصلاح شده EEC اشعار می‌دارد: "به موجب این معاهده، طرف‌های متعاهد، یک جامعه اروپایی در میان خود تأسیس می‌کنند." یعنی نام جامعه اقتصادی اروپا – EEC – به

جامعه اروپا تغییر یافت. بدینوسیله وضعیت تقریباً گیج کننده‌ای ایجاد شد که در آن جامعه اروپا به بخشی از جامعه‌های اروپایی تبدیل شد که این خود جزیی از اتحادیه اروپا شد.

دو اصل جدید مهم به آنچه که اکنون به معاهده مؤسس جامعه اروپا(۱) تبدیل شده بود افزوده گردید. اول، اصل subsiduarity(۲) که بحث‌های زیادی بر سر آن انجام شد، رسماً وارد ماده ۳-ب گردید (ماده ۵ در معاهده آمستردام قبل از اینکه به معاهده یکپارچه آمستردام تغییر یابد):

جامعه در محدوده اختیارات ناشی از این معاهده و در حیطه اهداف محوله به آن طبق معاهده عمل خواهد نمود.

در زمینه‌هایی که مشمول صلاحیت انحصاری جامعه نمی‌شوند، تنها در صورتی و تا جایی که اهداف اقدام پیشنهادی نمی‌توانند بمیزان کافی به وسیله دولت‌های عضو تحقق یابند و بنابراین به دلیل وسعت یا تأثیرات اقدام پیشنهادی، از طریق جامعه بهتر تحقق می‌یابند، جامعه می‌تواند طبق اصل Subsidirity عمل نماید.

هرگونه اقدام جامعه نباید از آنچه برای تحقق اهداف این معاهده لازم است فراتر رود.

واضح است که ماده ۳ ـ ب خیلی مبهم و عملاً نیازمند کار زیادی بود. در کل، آنچه اتفاق افتاده اینست که subsidiarity به این معنی گرفته شده است که سیاست‌ها حتی‌الامکان باید در سطح ملی، و شاید حسب امکان حتی در سطوح منطقه‌ای یا محلی اتخاذ شوند. از زمان تصویب معاهده، نشست‌های شورای اروپا خطوط مشیی را برای کمک در اجرای اصل واگذاری به سطوح پائین‌تر شکل داده‌اند.

دوم، TEC شهروندی اتحادیه را بنیان نهاد و هر یک از اتباع دولت‌های عضو به یک شهروند اروپایی تبدیل شدند. تأثیر عملی این اقدام گرچه اهمیت نهادین دارد، ولی چون شهروندان اتحادیه تنها از "حقوق تعیین شده در این معاهده" بهره‌مند می‌شوند، محدود است. یکی از این

---

1. Treaty Establishing the European Community (TEC).

۲. اصل Subsidiarity یکی از اصول مهمی است که درمعاهده ماستریخت روی آن تأکید شده و باین معناست که بین سطوح ملی و اتحادیه باید انجام امور حتی الامکان به سطوح پائین‌تر واگذار گردد.

حقوق، حق حیات و کار در هر نقطه از سرزمین کشورهای عضو، با برخی محدودیت‌ها بود. شهروندان اتحادیه همچنین از حق رای دادن و اعلام داوطلبی برای نمایندگی پارلمان اروپا و انتخابات محلی برخوردار شدند که این هم تابع برخی محدودیت‌ها بود.

چون اصول واگذاری به سطوح پائین‌تر و شهروندی اتحادیه در TEC گنجانیده شده بودند، و صرفاً به مفاد مشترک TEU محدود نبودند، تابع صلاحیت دیوان دادگستری بودند.

سایر اصلاحات انجام شده در TEC توسط معاهده ماستریخت را می‌توان تحت دو عنوان کلی گروه‌بندی کرد:

(۱) *تغییرات نهادین.* اصلاحاتی که در این عنوان می‌گنجند اکثراً به منظور ارتقاء کارآمدی و تقویت ماهیت دمکراتیک ساختارهای نهادین جامعه و فرآیندهای تصمیم‌گیری طراحی شدند. در کل، بزرگترین تأثیر بر شورای وزیران و پارلمان اروپا وارد آمد، به شورای وزیران اختیار داده شد طیف وسیع‌تری از تصمیمات را بر مبنای رای‌گیری براساس اکثریت کیفی اتخاذ کند و اختیارات تأثیرگذاری پارلمان اروپا در چندین زمینه افزایش یافت. فهرست ذیل شامل مهمترین تغییرات نهادین است:

- فرایند جدید قانونگذاری ـ فرایند تصمیم‌گیری اشتراکی ـ تأسیس شد. در واقع، فرایند تصمیم‌گیری اشتراکی فرایند همکاری مقرر به وسیله SEA را توسعه داد، با تجویز اینکه – در صورت عدم توافق شورا و پارلمان اروپا در شور دوم ـ تشکیل یک کمیته مصالحه و انجام شور سوم هم از سوی شورا و هم پارلمان اروپا. ولی برخلاف فرایند همکاری که شورا را قادر می‌ساخت با قاطعیت، دیدگاه‌های تبیین شده از سوی پارلمان اروپا را رد کند، فرایند تصمیم‌گیری اشتراکی برای اولین بار به پارلمان اروپا اجازه داد لوایح قانونی را در صورت صلاحدید خود وتو نماید.

- زمینه‌های سیاست‌گذاری که تابع فرایند همکاری بودند اصلاح گردیدند، و برخی زمینه‌ها که قبلاً تحت پوشش این فرایند قرار داشتند "از شمول آن خارج" و تحت پوشش فرایند تصمیم‌گیری اشتراکی قرار گرفتند، و برخی زمینه‌های سیاست‌گذاری جدید که قبلاً تابع فرایند

مشورت (که شامل قانونگذاری یک شوری می‌گردد) بودند نیز "وارد" حوزه این فرایند شدند.

● حیطه فرایند توافق رسمی[1] که طبق آن تصویب پارلمان برای برخی اقدامات EC ضرورت دارد، توسعه یافت.

● از ژانویه ۱۹۹۵ دوره تصدی کمیسرها از چهار به پنج سال افزایش یافت تا مدت یک دوره کمیسیون با مدت یک دوره پارلمان هماهنگی پیدا کند. حکومت‌های ملی می‌بایست برای معرفی داوطلب ریاست کمیسیون شخص مورد نظر خود را با توافق مشترک و پس از مشورت با پارلمان اروپا نامزد کنند. سایر اعضای کمیسیون می‌بایست به ترتیب مقرر از سوی حکومت‌های ملی معرفی می‌شدند ولی اکنون شرط مشورت با نامزد ریاست کمیسیون نیز افزوده گردید. کل عملکرد آتی کمیسیون، تابع رای موافق پارلمان اروپا و سپس تشکیل رسمی آن طبق توافق مشترک حکومت‌های ملی گردید.

● نهادی به نام کمیته مناطق به منظور ارایه توصیه به شورا و کمیسیون در خصوص موضوعات حائز اهمیت زیاد برای مناطق، تشکیل شد. قرار بر این شد کمیته مذکور از همان اندازه و همان نحوه توزیع نمایندگان ملی کمیته اقتصادی و اجتماعی برخودار باشد ولی اعضای آن بایست نمایندگان مقامات منطقه‌ای و محلی می‌بودند.

● به دیوان دادگستری این اختیار داده شد تا دولت‌های عضوی را که از اجرای آراء آن یا اجرای قانون جامعه قصور ورزند جریمه کند.

● پارلمان اروپا مأموری برای دریافت شکایات شهروندان "از موارد سوء مدیریت در فعالیت‌های نهادها یا ارگان‌های جامعه به استثنای دیوان دادگستری و دادگاه بدوی در خصوص انجام وظیفه قضایی آنها" منصوب کرد.

(۲) تحولات در *سیاست‌گذاری*. صلاحیت سیاست‌گذاری EC به چهار طریق اصلی توسعه یافت و تقویت گردید.

● ویژگی‌های اساسی اتحادیه اقتصادی و پولی تعریف و یک جدول زمانی برای تأسیس آن

1. Assent Procedure.

مشخص شد. در خصوص این ویژگی‌ها، EMU موظف به تثبیت بلافسخ نرخ‌های ارز تا زمان بکارگیری واحد پول یکسان و تأسیس یک بانک مرکزی اروپایی[1] (ECB) که قرار شد در چارچوب یک نظام اروپایی بانک‌های مرکزی[2] (ESCB) عمل کند گردید. هدف اصلی ESCB حفظ ثبات قیمت‌ها بود. در این راستا، ESCB می‌بایست اهداف و سیاست‌های اقتصادی کلی EC را حمایت کند. وظایف اصلی که می‌بایست از طریق ESCB انجام شود عبارت بودند از: تعریف و اجرای سیاست پولی جامعه؛ اجرای عملیات مربوط به ارز خارجی؛ نگهداری و مدیریت ذخایر خارجی رسمی دولت‌های عضو؛ و ارتقاء عملکرد روان نظام پرداخت‌ها. مقرر شد که تحت EMU، دولت‌های عضو سیاست‌های اقتصادی خود را موضوعی در خور توجه مشترک تلقی و آنها را در درون شورا هماهنگ کنند. در خصوص جدول زمانی فوق الذکر قرار شد EMU در سه مرحله تأسیس گردد و مرحله سوم حداکثر از ۱ ژانویه ۱۹۹۹ برای دولت‌هایی که می‌توانستند ملاک‌های مصرحه همگرایی را احراز کنند آغاز شود. در پروتکل الحاقی به معاهده بنابراین شد که انگلیس "نباید بدون تصمیم حکومت و پارلمان خود، ملزم یا متعهد به ورود به مرحله سوم شود". در پروتکل دیگری حکومت دانمارک حق برگزاری همه پرسی ملی قبل از مشارکت در مرحله سوم EMU را برای خود محفوظ اعلام کرد.

● برخی زمینه‌های سیاست‌گذاری که جامعه قبلاً در آنها دخیل نبود، یا مشارکت جامعه در آنها مبنای صریح معاهده‌ای نداشت، برای اولین بار وارد TEC شدند. برای مثال، یکی از فصول جدید معاهده تعهد جامعه را مبنی بر کمک به کشورهای در حال توسعه تأیید و در این راستا برنامه‌های چند ساله پیش‌بینی کرد. فراسوی سیاست توسعه، اکثر سایر موضوعات سیاست‌گذاری که به تازگی وارد TEC شده بودند، تنها، به صورت آزمایشی، مطرح شدند، به این معنا که مسئولیت‌های جامعه به دقت محدود شدند. زمینه‌های سیاست‌گذاری که به این ترتیب تعیین گردیدند شامل آموزش و پرورش، بهداشت عمومی، حمایت از مصرف کنندگان، شبکه‌های فرا اروپایی، و رقابتی بودن صنایع می‌شدند.

● مسئولیت‌های جامعه در برخی زمینه‌های سیاست‌گذاری که ابتدا در SEA قانوناً به رسمیت شناخته شده بودند، بیشتر توسعه یافتند - این امر به ویژه در خصوص توسعه تحقیقات و تکنولوژی، محیط زیست، و همبستگی اقتصادی و اجتماعی تحقق یافت. در راستای تقویت همبستگی اقتصادی و اجتماعی، صندوق جدیدی - صندوق همبستگی - به منظور کمک پولی و برای برنامه‌های زیست محیطی و ساختارهای زیر بنایی حمل و نقل فرا اروپایی تأسیس شد.

● یک موضوع سیاست‌گذاری که در طی مذاکرات، چه در قبل از ماستریخت و چه در جریان آن مشکلات خاصی به وجود آورد، سیاست اجتماعی بود. یازده دولت عضو تمایل داشتند برای منشور اجتماعی مبنای معاهده‌ای محکمی ایجاد کنند و آن را توسعه دهند - منشور اجتماعی (با یازده رای مثبت در مقابل یک رای منفی) بوسیله شورای اروپا در ۱۹۸۹ تصویب شده بود - و این در حالی بود که حکومت انگلیس مخالف توسعه مسئولیت‌های موجود جامعه در این زمینه بود - چه از طریق تصریح جزء به جزء سیاست‌های اجتماعی خاصی که جامعه درصدد توسعه آنها بود، و چه از طریق آسان‌تر گرفتن شرایط اجماع و افزایش شرایطی که طبق آنها تصمیم‌گیری با اکثریت کیفی آرا امکان‌پذیر بود. پس از اینکه اجلاس سران ماستریخت تقریباً با بن‌بست روبرو گردید این معضل بوسیله یازده دولت عضو که یک پروتکل و موافقتنامه جداگانه در خصوص سیاست اجتماعی امضا کردند حل شد.

ستون دو: سیاست خارجی و امنیتی مشترک

SEA اشعار می‌داشت که دولت‌های عضو «برای تدوین و اجرای یک سیاست خارجی اروپایی مشترکاً تلاش خواهند کرد». TEU با تصریح اینکه اتحادیه اروپا و اعضای آن "یک سیاست خارجی و امنیتی مشترک تعریف و اجرا خواهند کرد... که کلیه زمینه‌های سیاست خارجی و امنیتی را در بر بگیرد»، این هدف را تقویت نمود. افزون بر آن با تصریح اینکه این سیاست مشترک "شامل تمامی مسایل مربوط به امنیت اتحادیه از جمله تعیین چارچوب نهایی

یک سیاست مشترک دفاعی که به مرور زمان به یک دفاع مشترک ختم شود خواهد بود"، گام دیگری در جهت تأکید بر این هدف برداشت.

اهداف سیاست خارجی و امنیتی مشترک[1] (CFSP) تنها در قالب کلی تعریف شد. برای مثال پاسداری از ارزشهای مشترک، منافع بنیادین و استقلال اتحادیه. مسئولیت روشن نمودن بیشتر تعریف و تشریح اصول و سیاست‌های کلی CFSP، به شورای اروپا واگذار گردید.

سه راه اصلی برای پیگیری اهداف CFSP وجود داشت:

● برقراری همکاری نظام یافته میان دولت‌های عضو در هر زمینه مربوط به سیاست خارجی و امنیتی که منافع عمومی را در بر می‌گرفت. هر گاه شورا لازم می‌دانست، بایست براساس اجماع، مواضع مشترک را تعریف می‌کرد. دولت‌های عضو باید تضمین می‌نمودند که سیاست‌های ملی آنها هماهنگ با این مواضع مشترک است.

● شورا، بر مبنای سیاست‌های کلی شورای اروپا، می‌توانست تشخیص دهد که آیا موضوعی در خور اقدام مشترک است یا خیر. شورا در تصمیم‌گیری در خصوص اقدام مشترک یا در هر مرحله‌ای طی اجرای یک اقدام مشترک، می‌توانست الزام کند که تصمیمات اجرایی باید براساس اکثریت کیفی آرا اتخاذ شوند.

● اتحادیه اروپای غربی[2] (WEU) که، "جزء لاینفک توسعه اتحادیه است"، ملزم به "طراحی و اجرای آن دسته از تصمیمات و اقدامات اتحادیه که آثار امنیتی داشتند گردید. شورا باید با توافق نهادهای WEU ، ترتیبات عملی لازم را اتخاذ نماید". هیچ توضیحی در خصوص رای اکثریت کیفی در مورد موضوعات دارای آثار امنیتی ارایه نشده بود. اعضای مشترک جامعه و WEU طی اعلامیه‌ای منظم به معاهده اظهار داشتند که WEU "به عنوان ارگان دفاعی اتحادیه اروپا و به عنوان ابزاری برای تقویت ستون اروپایی پیمان آتلانتیک توسعه خواهد یافت".

این ستون دومِ TEU بدین ترتیب «همکاری سیاسی اروپا»[3] راکه قبلاً تشکیل شده و

1. Common Foreign and Security Policy (CFSP).

فعالیت آن برای مدتها ادامه داشت درون چارچوب وسیع‌تر یک سیاست خارجی و دفاعی مشترک قرار داد. این ستون همچنین از این لحاظ که دو عنصر مهم جدید را در فرآیند همگرایی اروپای غربی برسمیت شناخت بی‌نهایت مهم بود. اول، گرچه سیاست خارجی تا حد بسیار زیادی ماهیت بین دولتی خود را حفظ کرد ولی مع الوصف به طور بالقوه تابع نوعی رای‌گیری بر مبنای اکثریت کیفی آرا برای تصمیمات "درجه دوم" گردید. دوم، دفاع اولین بار بطور رسمی در دستور کار سیاست‌گذاری ظاهر گردید هر چند تا حدی به طور آزمایشی.

ستون سه: همکاری در حوزه‌های دادگستری و امور داخلی

دولت‌های عضو باید موضوعات ذیل را به عنوان زمینه‌های علایق مشترک تلقی می‌کردند: سیاست پناهندگی؛ قواعد حاکم بر عبور اشخاص از مرزهای خارجی دولت‌های عضو و کنترل این عبور و مرورها؛ سیاست مهاجرت و حقوق اقامت اتباع کشور ثالث؛ مبارزه با اعتیاد به مواد مخدر؛ مبارزه با کلاهبرداری بین‌المللی؛ همکاری قضایی در زمینه‌های مدنی؛ همکاری قضایی در زمینه‌های جنایی و کیفری؛ همکاری گمرکی؛ و همکاری پلیسی برای مبارزه با تروریسم، قاچاق مواد مخدر و سایر جرایم جدی از طریق یک دفتر اطلاعات پلیسی اروپایی (یوروپل). هر تدبیر اتخاذ شده در خصوص این موضوعات می‌بایست مطابق کنوانسیون اروپایی حقوق بشر باشند.

در نه زمینه از علایق مشترک شورا می‌توانست: مواضع مشترک اتخاذ و نوع مناسب همکاری را تشویق کند، و تصمیمات مربوطه را از طریق اتفاق آرا اتخاذ نماید؛ اقدامات مشترک به اتفاق آرا با امکان تصمیم‌گیری در خصوص اینکه تدابیر اجراکننده اقدامات مشترک می‌توانند به وسیله اکثریت کیفی آرا اتخاذ شوند را تصویب نماید؛ کنوانسیون‌هایی تهیه و برای تصویب طبق مقتضیات قوانین اساسی مربوطه دولت‌های عضو به آنها پیشنهاد دهد؛ و اجرای تدابیری که در شورا به تصویب اکثریت دو سوم دولت‌های عضو میرسد – مگر خود کنوانسیون‌ها ترتیب دیگری را مقرر داشته باشند.

طبق معاهده، دولت‌های عضو برای تسهیل همکاری در زمینه‌های مربوط به علایق مشترک ملزم شدند مکانیسم‌های هماهنگ کننده‌ای میان ادارات مربوطه دولت‌های خود ایجاد کنند. در سطح سیاسی، این مکانیسم‌ها باید تحت ریاست شورای وزیران (امور دادگستری و داخلی)، و در سطح اداری طبق ماده K-4 کمیته هماهنگی (کمیته طبق ماده K-4 معاهده تأسیس گردید).

مانند ستون CFSP معاهده اتحادیه اروپا، اهمیت ستون امور دادگستری و داخلی نه تنها به خاطر محتوای بسیار مهم مفاد آن وابسته بود بلکه به دلیل کمک گسترده‌تری که می‌توانست به فرآیند همگرایی در اروپا بنماید نیز بود. مانند ستون CFSP، این امر نیز از جنبه‌های نهادین برخوردار بود. در خصوص جنبه‌های سیاسی، یک مبنای حقوقی برای همکاری در آن زمینه‌هایی از فعالیت، که در گذشته صرفاً از طریق ملی به آنها پرداخته می‌شد و یا فقط در قالب همکاری سست و غیر رسمی میان دولت‌های عضو انجام می‌شد، در نظر گرفته شد. در خصوص جنبه‌های نهادین، در حالی که اصالت همکاری بین - دولتی پا بر جا بود، یک عنصر ضعیف فوق ملی گرایی با امکان اتخاذ تصمیم در خصوص برخی جنبه‌های خاص اجرای سیاست‌ها براساس اکثریت کیفی پدیدار گشت، و همچنین عنصر نسبتاً قوی‌تری در همان زمینه سیاستی با پیش‌بینی یک سیاست روادید مشترک و تصمیم‌گیری در خصوص روادید به وسیله اکثریت کیفی آراء از سال ۱۹۹۶ در TEC پا به عرصه وجود نهاد.

تصویب معاهده

ماده R از معاهده TEU، در چهارچوب آیین‌های کاری مقرر برای معاهدات و الحاقیه‌های معاهدات جامعه، اشعار می‌داشت که تصویب از سوی دولت‌های عضو، باید "براساس مقتضیات قانون اساسی هر یک از آنها" باشد. در ده دولت عضو، این بدان معنا بود که تصویب تنها باید از طریق تأیید پارلمان انجام پذیرد در حالی که در دو کشور دیگر - ایرلند و دانمارک - به آن معنا بود که تصویب مستلزم همه پرسی ملی نیز می‌باشد.

امید می‌رفت که تصویب از سوی کلیه دولت‌ها روان و سریع باشد تا معاهده را برای اجرا در

۱ ژانویه ۱۹۹۳ آماده سازد. در هشت دولت عضو ـ از جمله ایرلند ـ این امید به واقعیت پیوست ولی در چهار کشور دیگر عکس آن اتفاق افتاد.

● در دانمارک، در ژوئن ۱۹۹۲، مردم دانمارک با ۵۰/۷ درصد رای مخالف در مقابل ۴۹/۳ رای موافق به تصویب رای منفی دادند. این امر طبعاً برنامه تصویب را به تعویق افکند ولی مهمتر آنکه آثار قابل ملاحظه‌ای بر تفسیر معاهده بر جای گذارد زیرا متعاقباً در اجلاس‌های شورای اروپا تصمیم گرفته شد که باید یک رهیافت دو سویه برای تشویق دانمارکی‌ها به حمایت از تصویب در رفراندوم دوم اتخاذ شود. در سطح کلی، لحن حمایت از همگرایی ملایم‌تر شد و اصل فرعی تمرکز زدایی، که به طور خلاصه در معاهده مورد اشاره قرار گرفته بود، از دقت بیشتری برخوردار و بسیار پیشرفته‌تر از گذشته گردید. در سطح رسیدگی به نگرانی‌های خاص دانمارک، تضمین‌های ویژه‌ای به دانمارک داده شده، به ویژه در قالب رد صریح برخی مفاد معاهده در خصوص واحد پول یکسان و سیاست دفاعی احتمالی اتحادیه اروپا در آینده. این "امتیازات" ارایه شده به دانمارکی‌ها به تأیید معاهده از جانب آنها انجامید. در رفراندوم بعدی که در ماه می ۱۹۹۳ برگزار شد ۵۶/۸ درصد آراء مثبت در مقابل ۴۳/۲ درصد رای منفی قرار گرفت.

● اندکی پس از اعلام نتایج آراء مردم دانمارک، رئیس جمهور میتران تصمیم گرفت که در فرانسه نیز رفراندومی در خصوص این معاهده برگزار شود. دلیل اصلی این تصمیم پیش‌بینی وی مبنی بر این بود که معاهده به راحتی تأیید خواهد شد و این امر اقتدار داخلی او را افزایش خواهد داد. ولی در واقع، مبارزه همه پرسی تلخ و تنگاتنگ بود گرچه تصویب معاهده به سختی در سپتامبر ۱۹۹۲ با ۵۱/۰۵ درصد رای مثبت در مقابل ۴۸/۹۵ درصد آراء منفی مورد تأیید قرار گرفت.

● در انگلیس، ترکیب چند عامل ـ به ویژه اکثریت ناچیز مجلس عوام، تنگ نظری زیاد پارلمان نسبت به نتایج مفیدی که ادعا می‌شد بر معاهده مترتب است، و مخالفت حزب کارگر با حق تحفظ، که از فصل اجتماعی معاهده به انگلیس اعطا شده بود – باعث طولانی شدن فرآیند تصویب در پارلمان گردید و تا ژوئیه سال ۱۹۹۳ به نتیجه کامل نرسید.

● در آلمان، مشکلات نه از جانب مردم مطرح شد (هیچ رفراندومی برگزار نگردید) و نه از سوی سیاستمداران (هر دو مجلس بوندستاگ و بوندسرات با اکثریت قابل توجهی معاهده را در دسامبر ۱۹۹۲ تصویب کردند)، بلکه مشکل اصلی تقریباً از ادعاهای مطرح شده مبنی بر اینکه تصویب، به قانون اساسی کشور لطمه می‌زند سرچشمه می‌گرفت. در اکتبر ۱۹۹۳ دیوان قانون اساسی آلمان حکم داد که این ادعاها بی‌اساس است، گرچه شرایطی را مقرر داشت که در صورت تغییرات مهم یا افزودن موارد در خور توجه به معاهده در آینده، بایستی آن شرایط محقق می‌شد.

تصویب معاهده توسط آلمان راه را برای اجرای معاهده در ۱ نوامبر ۱۹۹۳ - یعنی ده ماه بعد از موعد مقرر - هموار ساخت.

معاهده آمستردام

شکل‌گیری معاهده

ماده N از معاهده اتحادیه اروپا، تصریح می‌داشت که باید برای بررسی عملکرد معاهده، یک کنفرانس بین‌الدولی دیگر در سال ۱۹۹۶ برگزار شود. این تصریح عمدتاً به درخواست دولت‌های عضوی گنجانیده شد که از آنچه به نظر آنها پیشرفت ناکافی همگرایی در معاهده ماستریخت می‌آمد، ناراضی بودند.

اعلام پیشاپیش تشکیل یک کنفرانس بین‌الدولی دیگر در معاهده اتحادیه اروپا در سال ۱۹۹۶، باعث شد بررسی و آماده سازی معاهده آمستردام بیش از هر معاهده دیگری در تاریخ EC/EU زمان ببرد.

بعنوان بخشی از اقدامات مقدماتی شورای اروپا در نشست کورفو در ژوئن ۱۹۹۴ تصمیم گرفت یک "کمیته سنجش" تشکیل دهد. وظیفه این گروه روشنگری برخی زمینه‌ها برای کنفرانس بین‌الدولی از طریق بررسی و تشریح نظریات مربوط به اصلاح معاهده بود.

گروه سنجش ۱۸ عضو داشت: یک نماینده از هر دولت عضو (عمدتاً وزرای ترازمکی از

وزارت خانه‌های امور خارجه / فرامرزی یا دیپلمات‌های بسیار ارشد)؛ دو نماینده از پارلمان اروپا (یک نماینده سوسیالیست و یک دموکرات مسیحی)؛ و یک نماینده ازکمیسیون (کمیسر مسئول کنفرانس بین دولتی، بنابراین نبود که گروه درگیر مذاکرات شود یا اقدامی برای اخذ تصمیمات نهایی انجام دهد.

اصرار اصل گزارش گروه بر ارایه این پیشنهاد بود که کنفرانس بین دولتی باید فقط سعی کند در سه زمینه اصلی به نتیجه برسد: اروپا را برای شهروندان آن مناسب‌تر سازد؛ اتحادیه اروپا را قادر سازد بهتر عمل نماید و برای پذیرش اعضاء جدید آماده شود؛ و ایجاد ظرفیت بیشتر برای اتحادیه اروپا برای اقدام خارجی. ولی، فرای توافق بر سر این مسایل و معدود اصول موسّع و موضوعات خاص، روشن بود که شکاف‌های عمیقی در خصوص موضوعاتی که سنتاً در گروه مشکل‌ساز بودند وجود دارد. مواضعی که نمایندگان ملی اتخاذ کرده بودند تشخیص داده نشد، ولی گزارش مذکور حاوی عباراتی چون "یکی از ما معتقد است که"، "یکی از ما قرار است که"، "اکثریت قریب به اتفاق اعضای گروه موافقند که" بود. با توجه به مواضع کاملاً شناخته شده اکثر حکومت‌ها در قبال اکثر موضوعات اتحادیه اروپا، و به ویژه مخالفت مداوم انگلیس با همگرایی بیشتر، می‌توان اکثر این عبارات را بدون روبرو شدن با مشکل قابل ملاحظه‌ای تفسیر کرد.

بدین ترتیب تجربه گروه سنجش، طلیعه خوبی برای کنفرانس بین دولتی که رسماً در نشست ویژه سران حکومت‌ها در تورین در مارس ۱۹۹۶ آغاز گردید نبود.

در سال ۱۹۹۶ یا اوایل سال ۱۹۹۷ پیشرفت ناچیزی در خصوص مسایل بحث انگیزتر حاصل شد: آیا بایست اکثریت کیفی آرا در شورا توسعه می‌یافت، آیا باید موازنه آرا در شورا به نفع دولت‌های بزرگتر عضو تغییر می‌کرد، آیا باید اختیارات پارلمان اروپا افزایش می‌یافت و آیا باید بخش‌هایی از ستون‌های CFSP و امور دادگستری و داخلی به ستون اول منتقل می‌شد و / یا بر مبنایی فراملی‌تر استقرار می‌یافت؟

اما معدودی از شرکت کنندگان در کنفرانس بین دولتی نسبت به مندرجات معتدل متن ایرلندی بیش از حد ابراز نگرانی می‌کردند. این امر دو دلیل داشت. اول، مذاکرات اتحادیه اروپا

در خصوص موضوعات مربوط به قوانین اساسی یا موضوعات نهادی ـ و در واقع در خصوص اختلاف انگیزترین موضوعات ـ معمولاً به آهستگی شروع و سپس با نزدیک شدن ضرب‌الاجل‌ها سرعت می‌گیرد. دوم، زمینه‌های قوی برای این باور وجود داشت که مانع اصلی پیشرفت ـ یعنی مخالفت حکومت انگلیس با همگرایی بیشتر ـ حداقل تا حدی به وسیله نتیجه احتمالی انتخابات قریب الوقوع سراسری انگلیس، که قرار بود قبل از اختتام برنامه‌ریزی شده اجلاس سران کنفرانس بین‌الدولی آمستردام در ژوئن ۱۹۹۷ برگزار شود رفع گردد.

مانع انگلیس در واقع هنگامی کاملاً رفع شد که در انتخابات ماه می، محافظه کاران پس از ۱۸ سال حکومت، از حزب کارگر شکست خورده، جای خود را به آن دادند. تونی بلر،[۱] نخست وزیر جدید، اعلام کرد حکومت وی سیاست "مشارکت سازنده" در اتحادیه اروپا را دنبال خواهد کرد، و این امر بلافاصله در هفته‌های پایانی کنفرانس بین‌الدولی، هنگامی که رهیافت انگلیس از زمان محافظه کاران بسیار مثبت‌تر شده بود منعکس گردید. تغییر چندان بنیادینی در سیاست موجود ایجاد نشد. دلیل این امر تحول ناچیز موضع انگلیس در خصوص برخی موضوعات بود ـ به ویژه درباره نیاز به ابقاء مرزهای خارجی انگلیس و عدم تمایل این کشور به اینکه موضوعات دفاعی بیشتر وارد نظام اتحادیه اروپا شوند. ولی نکته مهم اینکه "سرسختی" و انزواگرایی قبلی انگلیس تا حد زیادی برطرف شد.

تغییر موضع انگلیس کمک کرد تا اجلاس سران آمستردام، که آخرین مرحله کنفرانس بین‌الدولی بود تا حدی روان‌تر از اجلاس سران ماستریخت برگزار شود. اما هنوز برخی اختلافات باقی مانده بود که باید در آمستردام حل می‌شد، و تنش‌های موجود در جو حاکم کم نبود. برخی از این تنش‌ها از مواضع دولت سوسیالیست فرانسه که تازه انتخاب شده بود ناشی می‌شد که تلاش می‌کرد اجلاس سران را بسمت مذاکره مجدد در مورد پیمان ثبات EMU[۲] بکشاند. و برخی دیگر از تنش‌ها از اینجا ناشی شده بود که صدراعظم کهل بدلیل مشکلات سیاسی داخلی به شکل غیرمنتظره رفتار محتاطانه‌ای نسبت به برخی اصلاحات اتخاذ کرده بود.

ولی علیرغم آن در مجموع، جو بیمار، مخاطره سیاسی و تهدید شکست که شاخص‌های اجلاس سران در ماستریخت بود در این اجلاس سران وجود نداشت.

موافقت سیاسی در خصوص مندرجات معاهده در انتهای این اجلاس سران حاصل شد. کارهای حقوقی و ترجمه لازم پس از آن آغاز گردید و معاهده رسماً در اکتبر ۱۹۹۷ امضا شد.

در زمان امضای معاهده، به طور کلی پیش‌بینی می‌شد که هیچ مشکل اساسی در زمینه تصویب پیدا نشود. سرانجام، مندرجات معاهده، معتدل‌تر از محتویات TEU شدند، و حکومت دانمارک گامهایی برای تلاش در جهت تضمین اینکه شکست همه پرسی ۱۹۹۲ دیگر تکرار نخواهد شد، برداشته بود - به ویژه با تضمین حق تحفظ نسبت به جنبه‌های حساس معاهده که راجع به جا به جایی آزاد افراد بودند.

اما گرچه تصویب هرگز با خطر جدی روبرو نشد، ولی تا حد بسیار زیادی به تأخیر افتاد. این بار، مشکل، نتیجه همه پرسی نبود: تنها دو همه پرسی برگزار شد - در ایرلند و دانمارک - و معاهده با اکثریت مطلوب در هر یک از کشورها به تصویب رسید. بلکه مشکل این بود که برخی دول عضو به کندی فرآیند تصویب را به مرحله اجرا در آوردند و برخی مجبور بودند قبل از ترتیب اثر دادن به تصویب، مشکلات سیاسی و حقوقی داخلی خود را حل و فصل کنند. برای مثال در فرانسه فرآیند تصویب حتی تا زمان اصلاح قانون اساسی که برخی مفاد معاهده در خصوص امور دادگستری و داخلی را مد نظر قرار داد، آغاز نشد.

فرانسه، آخرین دولت عضوی بود که در مارس ۱۹۹۹ معاهده را تصویب کرد، و سرانجام این معاهده در ماه می ۱۹۹۹ به مرحله اجرا در آمد.

محتوای معاهده

همیشه این احتمال وجود داشت که معاهده آمستردام به اندازه SEA یا TEU نوآوری و اهمیت نداشته باشد. از ابتدا هدف این بود که ضرورتاً یک معاهده اصلاحی باشد تا یک معاهده پیشرو. علاوه بر این، حتی در خصوص اصلاحات، موضوع مهمِ بحث داخلی اتحادیه اروپا از

اواسط تا اواخر دهه ۱۹۹۰ - یعنی EMU - در دستور کار کنفرانس بین‌الدولی قرار نداشت.

البته وقایع درون اتحادیه اروپا همیشه آنگونه که مقرر بود و پیش‌بینی می‌شد، پیش نمی‌رفت. اما بلافاصله قبل از کنفرانس بین‌الدولی یا در طی برگزاری آن، اصرار عمده‌ای برای ارتقاء معاهده آمستردام از یک شیوه نوسازی و انسجام بخش به یک معاهده تحول‌ساز صورت نگرفت. ولی باید در نظر داشت که اکثر رهبران ملی، برخورد تقریباً محتاطانه‌ای با همگرایی در پیش گرفتند زیرا مشکلات تصویب TEU در سال ۱۹۹۲ خطر تلاش برای پیشروی بیش از حد سریع را نشان داده است. اظهارات ژاک سانتر[1] هنگامی که در سال ۱۹۹۵ به ریاست کمیسیون منصوب شد، در خصوص اینکه هدف باید "انجام کار کمتر ولی بهتر" باشد، بر فضای پس از اجلاس سران ماستریخت غلبه کرد.

باین ترتیب معاهده آمستردام پروژه مهمی برای هدایت و اجرای آن مانند SEAکه از SEM و TEU که از EMU برخوردار بودند، نداشت. در زمان مذاکرات در خصوص این معاهده یک پروژه جدید مهم در خصوص اتحادیه اروپا در دست اقدام بود ـ کسب آمادگی برای الحاق پیش‌بینی شدهٔ کشورهای اروپای مرکزی و شرقی[2] (CEECs) آماده می‌شد ـ ولی گرچه این موضوع یقیناً نقش مهمی در مذاکرات کنفرانس بین دولتی ایفا کرد ولی در خود معاهده از نقش مرکزی و محوری برخوردار نشد. یکی از دلایل آن، این بود که بسیاری از تغییرات مهمتر داخلی اتحادیه اروپا که الحاق کشورهای CEEC را ایجاب می‌کردند ـ از جمله اصلاح سیاست‌های CAP و صندوق‌های ساختاری ـ به اصلاح معاهده‌ای نیازی نداشتند.

یکی دیگر از دلایل نیز این بود که عضویت کشورهای جدید هنوز چندان نزدیک نبود، در نتیجه اصلاحات ضروری که اتحادیه اروپا را قادر سازد تا ده الی دوازده کشور جدید را بپذیرد- اصلاحاتی که در وهله اول روی موضوعات نهادین متمرکز گردد ـ خیلی فوریتی به نظر نمی‌رسید.

1. Jacques Santer.

این امر بدین معنا نبود که اصلاحات نهادی بطور گسترده در کنفرانس بین‌دولتی (IGC) مورد بررسی قرار نگرفت، بلکه پیشرفت‌هایی صورت گرفت بطوریکه تعداد نمایندگان پارلمان اروپا را به ۷۰۰ رساند (تصمیمی که متعاقباً بوسیله کنفرانس بین دولتی نیس هم تائید شد)، همچنین استفاده از اکثریت کیفی آرا در ستون اول (EC) تا حد متوسط و در ستون دوم (CFSP) تا حد قابل ملاحظه‌ای توسعه یافت. ولی، امکان توافق روی دو موضوع مهم نهادین یعنی اندازه کمیسیون یا قواعد رای‌گیری شورا پس از توسعه تعداد اعضا میسر نشد، هر چند مبانی ممکن برای احراز این توافق در یک کنفرانس بین‌دولتی در آینده (که تصمیم گرفته شده بود حداقل یکسال قبل از آنکه تعداد کشورهای عضو به ۲۰ برسد تشکیل گردد) مشخص شده بود.

این موافقت یک بده بستان بود بین کشورهای بزرگ که دارای دو کمسیونر بودند که آنرا به یک نفر تقلیل بدهند و در مقابل میزان رأی آنها در شورا افزایش یابد.

هر چند این معاهده در مقایسه با SEA و TEU از اعتدال برخوردار بود ولی معهذا در برگیرنده تغییراتی بود که برای اداره اتحادیه اروپا اهمیت قابل ملاحظه‌ای داشتند. مهمترین این تغییرات -که در شش بخش معاهده گروه‌بندی شده‌اند- به شرح ذیل خلاصه گردیده‌اند.

بخش ۱: آزادی، امنیت و عدالت

این بخش نسبتاً مختلط، برخی از اصول و ارزش‌های اتحادیه را شامل می‌شد، مبانی شکل‌گیری منطقه‌ای که در آن جا به جایی آزاد اشخاص "طبق" قواعد مشترک ورود به مرزها صورت می‌گرفت را تقویت می‌نمود، و چارچوبی برای همکاری پلیسی و قضایی در زمینه‌های جنایی ایجاد کرده و توسعه می‌داد. محتویات اصلی این بخش عبارت بودند از:

- مفاد مشترک TEU (سند ۵.۱ را ببینید) اصلاح شدند تا تأکید بیشتری بر اصول کلی بنیادین اتحادیه معطوف گردد. "اتحادیه بر اصول آزادی، دمکراسی، احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، و حاکمیت قانون استوار است" (ماده ۶). چنین تصریح شد که دولت‌های متقاضی عضویت باید به این اصول احترام بگذارند، و برای اولین بار آئین کاری برای تعلیق

حقوق عضویت هر دولت عضوی که از احترام به این اصول سرباز زند مقرر گردید.

● این اختیار به اتحادیه اروپا داده شد که "برای مبارزه با تبعیض مبتنی بر جنسیت، نژاد یا قومیت، مذهب یا عقیده، معلولیت، سن یا گرایشات جنسی اقدام مناسب اتخاذ کند" (ماده ۱۲ TEC). ولی، در شورا فرآیند قانونگذاری مشورتی اعمال می‌گردید (و لذا تنها نقش ضعیفی برای پارلمان اروپا قایل می‌گردید) و اتفاق آرا الزامی بود.

● پاره‌ای از امور داخلی و قضایی و موضوعات سیاست‌گذاری در امور داخلی و قضایی به EC احاله گردید، و راهها و ابزار توسعه آنها تا حدی به تفصیل تبیین شد. مقصود اصلی از این اقدام، تسهیل اتخاذ تدابیری بود که در یک دوره زمانی بـه بـرقراری "مـنطقه آزادی، امـنیت و عدالت" (ماده ۶۱، TEC) پنج ساله پس از اجرای معاهده، که در آن اشخاص در داخل یک مرز خارجی مشترک جا به جایی آزاد داشتند، منجر می‌گردید. سیاست‌گذاری در موضوعات تحت پوشش TEC شامل روادید، پناهندگی، مهاجرت، آوارگان و افراد بی‌خانمان، و همکاری قضایی در زمینه‌های مدنی می‌گردید. غیر از روادید، هر جا که آئین کار مشورتی با اکثریت کـیفی آرا، می‌بایست برای مدت پنج سال اجرا شود و آئین کار مشورتی اشتراکی بعد از آن به مرحله اجرا در آید، سیاست‌گذاری در کلیه این موضوعات بایست از طریق آئین کار مشورتی و اتفاق آرا در شورا انجام می‌پذیرفت. ولی، مقرر شـد کـه شـورا قـادر گـردد پس از پـنج سـال بـرای تبدیل تصمیم‌گیری در هر یک از زمینه‌ها یا تمامی آنها به تصمیم‌گیری اشتراکی با اکثریت کیفی آرا اعمال نظر قطعی نماید. انگلیس اصرار داشت که وضعیت خاص جزیره‌ای آن بدین معناست که این کشور نمی‌تواند طرف این عنوان (جا به جایی آزاد اشخاص) قرار گیرد، بـنابرایـن، در یک پروتکل ویژه، انگلیس و ایرلند ـ که می‌خواست منطقه مسافرتی مشترک خود با انگلیس را حفظ کند ـ مستثنی شدند. قرار شد دانمارک نیز به خاطر "وضعیتِ خاص خود" کاملاً تحت تبعیت این عنوان قرار نگیرد.

● مقررات شینگن، که حامی عنوان جا به جایی آزاد اشخاص بود، از طریق پروتکل الحاقی به TEU و TEC وارد چارچوب اتحادیه اروپا شد. این مقررات که بر موافقت نامه‌های امضا شده

از سوی برخی دولت‌های عضو در سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۰ مبتنی بود، شامل قواعد و تدابیر حمایت کننده‌ای می‌شد که مشعر بر حذف کنترل در مرزهای داخلی بودند. تعیین اینکه هر یک از مفاد و تصمیمات تشکیل دهنده این مقررات باید در کجای چارچوب اتحادیه اروپا قرار می‌گرفتند برعهده شورا بود که براساس اتفاق آرا عمل می‌کرد. در زمان معاهده آمستردام، کلیه دول عضو اتحادیه اروپا به جز ایرلند و انگلیس، اعضای شینگن بودند، بنابراین، طبق عنوان جا به جایی آزاد اشخاص در TEC، انگلیس و ایرلند اجازه یافتند از پروتکل شینگن مستثنی گردند.

● انتقال سیاست‌گذاری در تعداد بسیار زیادی از موضوعات امور داخلی و قضایی به EC لزوماً به معنای آن بود که ستون سه معاهده اتحادیه اروپا دچار تغییر ماهوی شده است. این ستون، طبق عنوان جدید خود: "مقررات همکاری پلیسی و قضایی در زمینه‌های جنایی"، اکنون بر فراهم آوردن "میزان بالای ایمنی در درون یک منطقه آزادی، امنیت و عدالت از طریق توسعه اقدامات مشترک میان دولت‌های عضو در زمینه‌های همکاری پلیسی و قضایی در موضوعات جنایی و از طریق جلوگیری و مبارزه با نژاد پرستی و بیگانه ستیزی" (ماده ۲۹، TEU) تأکید می‌کرد. اقدامات مشترک مصرحه در ماده ۲۹ شامل انواع متعددی می‌شد که اکثر آنها از ستون امور داخلی و قضایی ناشی می‌شدند، ولی یک مورد از آنها جدید بود - تصمیمات چارچوبی که قرار بود ماهیتاً شبیه دستورالعمل‌های EC باشند. یکی از ویژگی‌های ستون ۳ جدید این بود که به دیوان دادگستری بین‌المللی اختیار قضایی بیشتری نسبت به آنچه که تحت ستون امور داخلی و قضایی داشت اعطا گردید. ولی، این مسئله تابع محدودیت‌های قابل توجهی بود. به ویژه در این رابطه، بررسی اعتبار یا متناسب بودن تدابیر و عملیات اجرای قانون و نظم در دولت‌های عضو را شامل نمی‌شد.

بخش ۲: اتحادیه و شهروندان آن

این بخش نیز تا حدی درهم آمیخته بود، ولی از نظر کلی به سیاست‌ها و موضوعاتی می‌پرداخت که مستقیماً شهروندان اتحادیه اروپا را تحت تأثیر قرار می‌دادند. برخی از این

مقررات به شرح ذیل می‌باشند:

● عنوان جدیدی در خصوص اشتغال وارد TEC شد. طبق عنوان ۸، اهمیت اینکه اتحادیه اروپا باید وقف ارتقاء اشتغال شود مورد تأکید قرارگرفت و آئین‌های کاری برای کمک به آن در نیل به این هدف ایجاد شد.

● فصل اجتماعی TEC، که به دلیل مستثنی شدن دولت انگلیس طی توافق ماستریخت، شکل یک پروتکل الحاقی به این معاهده را به خود گرفته بود، بطورکامل در TEC قرارگرفت.

● اهمیت اصول subsidiarity و تناسب مورد تأکید مجدد قرارگرفت، و ماهیت خود این اصول در پروتکل الحاقی به TEC، اندکی بیشتر روشن شد.

● اهمیتی که TEC برای سیاست‌های زیست محیطی، بهداشت عمومی و حمایت از مصرف کننده قایل شده بود افزایش داده و تقویت شد.

● مقررات ارتقاء وضوح و شفافیت در تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا در TEU و TEC وارد گردید.

بخش ۳: سیاست خارجی مؤثر و منسجم

اهداف ستون CFSP تا حد زیادی بدون تغییر باقی ماندند، ولی مکانیسم‌های عملیاتی و مدیریتی به منظور ارتقاء تأثیرگذاری و کارآمدی اتحادیه اروپا تقویت شدند.

● ابزارهای سیاستی CFSP تغییری نکردند، ولی به شیوه‌ای روشن‌تر و هدایت شده تبیین گردیدند. پنج ابزار به این شکل مقرر گردیدند: تعریف اصول و سیاست‌های کلی CFSP؛ استراتژی‌های مشترک؛ اقدامات مشترک؛ مواضع مشترک؛ و همکاری قوی‌تر میان دولت‌های عضو.

● دو ابزار سیاستی اول از این نظر که تصمیمات توسط شورای اروپا به اتفاق آرا اتخاذ می‌شد، ماهیتاً بین دولتی بودند. امتناع از رای دادن، مانع رای‌گیری نمی‌شد. ابزار پنج نیز از این لحاظ که بین ـ دولتی بود از همکاری متقابل کشورها فراتر نمی‌رفت.

● اکثریت کیفی آرا به عنوان هنجارِ تصویب و اجرای اقدامات و مواضع مشترک، مقرر گردید و لذا، این ابزار سیاست‌گذاری را ضرورتاً فوق ملی نمود. ولی، اگر "به دلایل مهم و اعلام شده سیاست ملی"، یک دولت به تشخیص خود اعلام می‌کرد با تصویب یک تصمیم از طریق اکثریت کیفی آرا مخالف است، آنگاه رای‌گیری انجام نمی‌شد. در چنین شرایطی، شورا، براساس اکثریت کیفی آرا، می‌توانست موضوع را برای تصمیم‌گیری بر اساس اتفاق آرا به شورای اروپا ارجاع دهد. بنابراین اولین بار - ۳۰ روز پس از توافق لوکزامبورگ - وتوی ناشی از منافع ملی حیاتی در یک زمینه سیاستی که اکثریت کیفی آرا در آن می‌توانست به کار رود، از وضعیت رسمی معاهده‌ای برخوردار گردید.

● طرح جدیدی تحت عنوان "امتناع سازنده" یا "رای ممتنع سازنده" ابداع شد که از طریق آن، دولت ممتنع در رای‌گیری می‌توانست اعلامیه‌ای صادر کند مبنی بر اینکه ملزم به اجرای تصمیم اتخاذ شده نیست و در عین حال این نکته را به رسمیت بشناسد که تصمیم مذکور اتحادیه را متعهد می‌سازد.

● بنابراین شد که یک نماینده عالی از CFSP، در تمامی زمینه‌های سیاست خارجی و امنیتی مشترک از جمله نمایندگی خارجی شورا را کمک کند.

● طبق یک اعلامیه الحاقی به معاهده، قرار شد یک واحد برنامه‌ریزی سیاست‌گذاری و هشدار سریع - متشکل از پرسنل موظف از دبیرخانه شورا، کشورهای عضو، کمیسیون و اتحادیه اروپای غربی - در دبیرخانه شورا تحت مسئولیت نماینده عالی تشکیل شود.

● اقدامات فرانسه، آلمان و سایرین برای توسعه استعداد سیاست دفاعی اتحادیه اروپا و الحاق اتحادیه اروپای غربی به اتحادیه اروپا با مقاومت چندین کشور عضو روبرو شد و نتیجه این بود که پیشرفت ناچیزی در خصوص این دو موضوع صورت پذیرفت و تنها، زبان معاهده اندکی محدودتر شد. ولی، موضوعات امنیتی خاص برای اولین بار در حوزه نفوذ اتحادیه اروپا شناسایی شدند. این امر با شامل شدن به اصطلاح وظایف پطرزبورگ که در برگیرنده "اقدامات بشردوستانه و نجات، اقدامات حفظ صلح و وظایف نیروهای رزمی در مدیریت بحران از جمله

حفظ صلح" بود رنگ واقعیت به خود گرفت (معاهده اتحادیه اروپا، ماده ۱۷).

● گرچه این معاهده مسئولیت صریح حقوقی به اتحادیه اروپا تفویض نمی‌کرد ولی با واگذار کردن اختیار انعقاد موافقت نامه‌های مربوط به CFSP با کشورهای ثالث به این اقدام نزدیک شد. آئین کاری برای مذاکره و انعقاد این موافقت نامه‌ها، بر مبنای مذاکره ریاست با کمک کمیسیون و نیاز به اتفاق آراء برای تصویب تصمیمات شورا، مشخص شد.

● یکی از موضوعات بسیار مورد تنازع، یعنی تغذیه مالی CFSP حل شد. بدین ترتیب که اکثر مخارج، غیر از هزینه عملیات با آثار نظامی یا دفاعی، از محل بودجه EC پرداخت شود. بنابراین فرآیند تصویب بودجه به حوزه‌ای تبدیل شده است که در آن، پارلمان اروپا -که در رابطه با CFSP از قدرت رسمی ضعیفی برخوردار است- می‌تواند نفوذ سیاسی مهمی بر جای گذارد.

در ستون EC اتحادیه اروپا، اختیارات کمیسیون و شورا طبق ماده ۱۱۳ TEC (در رابطه با تجارت خارجی) در اوایل دهه ۱۹۹۰ مورد اختلاف واقع شد؛ کمیسیون بر اختیار مذاکراتی صرف خود با کشورهای ثالث در خصوص شامل شدن خدمات و مالکیت معنوی در زمره کالا اصرار می‌ورزید و شورا در مقابل آن مقاومت می‌کرد. در سال ۱۹۹۴، دیوان دادگستری اروپا حکمی در خصوص این موضوع صادر کرد که نتیجه چندانی در پی نداشت. معاهده آمستردام شامل تکمله‌ای بر ماده ۱۳۳ بود (ماده ۱۱۳ قبلی) که شورا را قادر می‌ساخت به "اتفاق آرا براساس پیشنهاد کمیسیون و پس از مشورت با پارلمان اروپا" برای تسری دادن کاربرد این ماده به خدمات و مالکیت معنوی اقدام کند.

بخش ۴: نهادهای اتحادیه

این بخش به تصمیم‌گیری و کارکرد نهادهای اتحادیه اروپا می‌پرداخت. همانطور که در بالا ذکر شد، برخی از موضوعات مشکلِ حل نشده درکنفرانس بین‌الدولی مورد بررسی قرار گرفتند، ولی به دلیل اختلافات میان دولت‌های عضو، حل آنها میسر نشد (برای مطالعه چکیده مختصر

و مفید مواضع ملی مختلف در قبال اصلاح نهادین، ببینید: Devuyst, 1997). ولی گرچه این معاهده برای آنهایی که می‌خواستند ترتیبات تصمیم‌گیری و نهادین با در نظر گرفتن افزایش اعضا به اجرا درآیند خوشایند نبود، به هر تقدیر اصلاحات مهم ذیل مورد توافق واقع گردیدند:

● اصلاحات بزرگی در اجرای چهار آئین کار قانونگذاری اتحادیه اروپا در TEC به عمل آمد: رضایت، مشورت، همکاری و تصمیم‌گیری اشتراکی. جزئیات این چهار محور در فصل ۱۳ آمده است ولی دو نکته مهم کلی را باید در اینجا خاطر نشان ساخت. تصمیم‌گیری براساس فرآیند همکاری کاملاً متوقف گردید و اکنون به تعدادی از تصمیمات اتحادیه پولی اروپا محدود می‌شد (چون مذاکره کنندگان کنفرانس بین‌الدولی نمی‌خواستند ریسک بازکردن "جعبه" بسیار حساس اتحادیه پولی اروپا را بپذیرند)؛ و حوزه نفوذ فرایند تصمیم‌گیری اشتراکی به ۲۳ مورد جدید توسعه یافت، و بدین ترتیب این آئین کار را از این لحاظ که نسبت به اکثر قوانین اتحادیه اروپا به جز موضوعات کشاورزی و داخلی و قضایی (مواردی که مشمول آئین کار مشورتی می‌شوند) اجرا خواهد شد، به یک آئین کار "معمول" تبدیل کرد.

● فرآیند تصمیم‌گیری اشتراکی در جهت مناسب خود قرارگرفت و موقعیت پارلمان اروپا با این فرآیند تقویت شد (فصل ۱۵ را ملاحظه نمائید)

● موارد متعددی برای کاربرد اکثریت کیفی آرا پیش‌بینی شد گرچه این میزان، بدلیل حزم‌اندیشی غیرمنتظره صدراعظم کهل در خصوص این موضوع (قسمتهای قبلی را ببینید) و مشکلاتی که تعداد زیادی از دولتها با موارد خاص پیشنهادی توسعه کاربرد اکثریت کیفی داشتند، به میزانی که پیش‌بینی می‌شد، نبود. در درون ستون EC، موضوعاتی که اکثریت کیفی آرا به آنها تسری داده شد شامل سیاست‌های کلی اشتغال، محرومیت اجتماعی، فرصتهای برابر برای زنان و مردان و رفتار یکسان با آنها، و جنبه‌های مختلف تصمیم‌گیری پژوهشی بود. درون ستون سیاست خارجی و امنیتی مشترک، اکثریت کیفی آرا، همانطور که قبلاً ذکر شد، به یک هنجار برای اجرای اقدامات و مواضع مشترک سیاست خارجی و امنیتی مشترک تبدیل شد. در درون ستون سوم، تغییر ناچیزی انجام پذیرفت و اتفاق آرا به جز در خصوص برخی تصمیمات

اجرایی الزامی شد.

● در خصوص انتصاب رئیس و سایر اعضای کمیسیون تغییراتی در TEC انجام گرفت و موضع رئیس تقویت شد: آنچه در سال ۱۹۹۴ به عنوان حق دو فاکتوی پارلمان اروپا در مورد تأیید نامزد شورا برای ریاست کمیسیون مقرر شده بود، از پایگاه معاهده‌ای برخوردار گردید؛ نامزد کردن حکومت‌های ملی برای هئیت کمسیونرها اکنون باید با "توافق مشترک" با نامزد ریاست انجام می‌پذیرفت؛ اکنون کمیسیون ملزم بود "تحت رهنمودهای سیاسی رئیس خود" کار کند؛ و در اعلامیه الحاقی به معاهده اظهار شد که "رئیس کمیسیون باید در تخصیص وظایف در هئیت کمسیونرها، و همین طور در هرگونه جا به جایی و تغییر این وظایف طی یک دوره کامل فعالیت کمیسیون از آزادی عمل گسترده‌ای برخوردار باشد".

بنابراین، تغییرات اصلی مندرج در معاهده آمستردام مشابه تغییرات ایجاد شده تحت تأثیر SEA و پیمان ماستریخت بودند. موضوعات اصلی عبارت بودند از افزایش کار آمدی و توسعه مبنای دمکراتیک تصمیم‌گیری.

بخش ۵: همکاری نزدیکتر «انعطاف‌پذیری»

از زمان ایجاد «مکانیسم نرخ مبادله ارز»[۱] بعنوان بخشی از «نظام پولی اروپا»[۲] در اواخر دهه ۱۹۷۰، فرآیند همگرایی اروپا تا حدی انعطاف‌پذیر شد، به این معنا که همه دولت‌های عضو، در کلیه فعالیتها مشارکت نجسته‌اند. این نوع انعطاف پذیری در دهه ۱۹۸۰، به ویژه با برقراری نظام شینگن بر مبنای عضویت غیرکامل افزایش یافت، و البته با تحفظ انگلیس بر فصل اجتماعی معاهده ماستریخت و ترتیبات خاص برای انگلیس و دانمارک در خصوص اتحادیه پولی اروپا، در این معاهده از وضعیت قانونی برخوردار گردید.

مباحثه در خصوص انعطاف پذیری، پس از ماستریخت افزایش یافت، و دولت‌های عضو حامی همگرایی بیشتر، از "عقب نگه داشته شدن" توسط دولت‌های حامی همگرایی کمتر – به

ویژه انگلیس ـ اظهار نارضایتی می‌کردند. این ابراز ناخشنودی باعث شد تا معاهده آمستردام مقررات جدیدی را وارد ستونهای اول و سوم معاهده اتحادیه اروپا سازد که این امکان را به وجود آورد تا تعداد کمتری از کل اعضا – در صورت داشتن اکثریت" – همکاری نزدیکتری میان خود برقرار سازند، و به این منظور بتوانند از نهادها، آئین‌های کاری و مکانیسم‌های اتحادیه اروپا بهره ببرند. انعطاف پذیری از این نوع فقط باید به عنوان آخرین چاره مورد استفاده قرار گیرد و تابع محدودیت‌های مختلف است ـ برای مثال، نباید مقررات مشترک جامعه را تحت تأثیر قرار دهد و بایستی برای کلیه دول عضو مفتوح باشد ـ اجازه برقراری همکاری نزدیک به شورا که براساس اکثریت کیفی آرا عمل می‌کند اعطا شد، ولی اگر "یکی از اعضای شورا اعلام کند که بنا به دلایل مهم و اعلان شده سیاست ملی قصد مخالفت با اعطای مجوز با اکثریت کیفی را دارد، آنگاه رأی‌گیری انجام نخواهد شد. شورا می‌تواند، براساس اکثریت کیفی، تقاضا نماید که موضوع به شورا ارجاع شود تا با تشکیل اجلاس متشکل از سران دولت‌ها یا حکومت‌ها، براساس اتفاق آرا در خصوص آن تصمیم‌گیری شود" (ماده ۱۱، TEC؛ تا حد زیادی همین مفاد در ماده ۴۰ معاهده اتحادیه اروپا در اشاره به موضوعات ستون سوم آمده است).

بدین‌ترتیب قواعد همکاری نزدیکتر، موازنه‌ای میان "نیاز اجتناب‌ناپذیر به انعطاف پذیری بیشتر، در حین پیشرفت اتحادیه به سوی موضوعات جدید و حساس از نظر ملی ... و علاقه مشترک به حفظ اصل اساسی حقوق و تعهدات مساوی که ویژگی همگرایی اروپا از ابتدا بوده است ایجاد می‌کند – به نقل از نیلز ارسبول (Niels Ersboll) دبیر کل اسبق شورا و نماینده شخصی وزیر امور خارجه دانمارک در کنفرانس بین دولتی ۷-۱۹۹۶.[۱]

بخش ۶: ساده و یکپارچه‌سازی معاهدات

در راستای تلاش برای برقراری ارتباط و نزدیکی بیشتر میان اروپا و شهروندانش برخی از مواد زاید از معاهدات مؤسس جامعه‌های اروپایی حذف شدند و در اعلامیه الحاقی به معاهده

1. Ersboll, 1997, p.10.

آمستردام اعلام شد که "کلیه معاهدات مرتبط از جمله معاهده اتحادیه اروپا باید یکپارچه شوند". این یکپارچگی معاهدات ضروری به نظر می‌آمد زیرا به نظم در آوردن و شماره‌گذاری معاهدات موجود، برای همه به جز آگاه‌ترین دست‌اندرکاران و کارشناسان، گیج کننده بود. و این مشکل حتی پس از معاهده آمستردام بیشتر هم شده بود. به ویژه، فسخ بسیاری از مواد TEC شکافهای متعددی در نظام شماره‌گذاری معاهده بر جای گذارد؛ بسیاری مواد جدید که طی سالها از طریق SEA، معاهده اتحادیه اروپا و اکنون معاهده آمستردام، به TEC افزوده شدند، "فشرده شدند". و نتیجه این بود که چندین ماده دربرگیرنده مواد فرعی ناظر بر موضوعات بسیار متفاوت گردیدند - برای مثال ماده ۱۳۰ از ماده ۱۳۰ (صنعت) تا ماده ۱۳۰y (همکاری با کشورهای ثالث و سازمان‌های بین‌المللی) توسعه پیدا کرد و مواد معاهده اتحادیه اروپا هرگز شماره‌گذاری نشدند ولی با حروف الفبا تقسیم شدند - بنابراین، مثلاً مواد سیاست خارجی و امنیتی مشترک از J تا J11 و مواد امور داخلی و قضایی از K تا K9 مشخص گردیده‌اند.

تعویض شماره‌گذاری باعث شد مواد TEC به جای A-S از ۱ تا ۵۳ شماره‌گذاری شوند (سند 7.1، صفحه ۹۴ را ببینید). TEC به جای ۱ تا۲۴۸ از ۱ تا ۳۱۴ شماره‌گذاری شد (سند 7.2 صفحه ۹۴ را ببینید). ECSC و معاهده‌های اوراتم از نو شماره‌بندی نشدند، و اقدامی برای یکپارچه ساختن کلیه معاهدات اتحادیه اروپا و تبدیل آنها به یک معاهده انجام نشد.

نکات پایانی

چارچوب معاهده EC/EU تا حد زیادی در دوره زمانی پیمانهای رم تا پیمان آمستردام شکل گرفت. همه معاهداتی که در این دوره چهل ساله مورد مذاکره قرار گرفتند فرآیند همگرایی را حداقل در برخی زمینه‌ها به پیش بردند. سه معاهده قانون اروپای واحد، ماستریخت و آمستردام بخصوص نقش مهمی ایفا کردند. این بدلیل نقش روشن و گسترده این معاهدات در زمینه‌های سیاست‌گذاری و نهادین بود. ولی بالاتر از این اصلاحات خاص تأثیر این معاهدات همچنین تا اندازه‌ای بدلیل تقویت روح همگرایی بود. در واقع پس از سالها رکود قانون اروپای واحد به همراه

برنامه بازار واحد اروپا (SEM) باعث حرکت سریع فرآیند همگرایی و انگیزش مجدد جنبش همگرایی شد. معاهده ماستریخت بنیان‌های اتحادیه مالی و اقتصادی (EMU) را شکل داد و یک شکل سازمانی سمبلیک و مهم را ـ اتحادیه اروپا ـ با سه ستون بوجود آورد بطوریکه می‌توان آنرا یک معاهده بنیانی تلقی کرد. و معاهده آمستردام ـ هر چند برای کسانی که اصلاحاتی مهم را می‌خواستند راضی‌کننده نبود ـ پس از وقفه‌ای که بدنبال رفراندم ۱۹۹۲ دانمارک بوجود آمده بود به پیشرفت همگرایی کمک کرد و همچنین راه را برای انگلیس هموار کرد تا به جریان اصلی اتحادیه اروپا وارد گردد.

فصل ششم

معاهده نیس

سابقه معاهده

محتوای معاهده

منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا

اهمیت معاهده

سابقه معاهده

هرچند معاهده آمستردام تغییرات قابل توجهی را در معاهدات اتحادیه اروپا بوجود آورد، ولی نتوانست هدف اصلی مورد نظر را که آماده‌سازی نهادهای اتحادیه برای پذیرش اعضاء جدید بود محقق سازد. علیرغم اینکه کشورهای جدید برای ورود به اتحادیه در راه بودند، کشورهای عضو به میزان کافی تحت فشار نبودند تا با ایجاد اراده سیاسی لازم روی موضوعات اصلی و مهم به توافق برسند.

با توجه به این موارد، با چشم‌انداز گسترش اتحادیه اروپا پروتکلی در مورد نهادها، توسط دولتها به TEC اضافه شد که براساس آن باید یک کنفرانس بین دولتی (IGC) دیگر حداقل یکسال قبل از اینکه تعداد کشورهای عضو اتحایده به بیست برسد تشکیل گردد. وظیفه این کنفرانس عبارت بود از «بررسی جامع مفاد معاهدات در مورد ترکیب و عملکرد نهادها». مسئله مهم مبنایی بود که باید براساس آن روی دو موضوع مشکل نهادین یعنی اندازه کمیسیون و وزن

در زمان گسترش آتی اتحادیه، از هر کشور عضو باید یکنفر در ترکیب کمیسیون باشد، و تا آن زمان وزن آراء کشورها در شورای وزیران یا بروش تجدیدنظر در وزن آراء یا بروش بکارگیری اکثریت دوگانه تغییر خواهد کرد، بطوریکه هم برای کلیه کشورهای عضو قابل قبول باشد و هم همه مسائل مربوطه از جمله جبران کردن سهم کشورها که قبلاً می‌توانستند دو کمیسیونر داشته باشند را مدنظر قرار داده باشد.

در حالیکه مذاکرات عضویت با شش کشور متقاضی در سال ۱۹۹۸ شروع شد و به نظر می‌رسید با شش کشور دیگر در آینده نزدیک شروع خواهد شد، سران کشورهای عضو در اجلاس ژوئن ۱۹۹۹ کلن تصمیم گرفتند که کنفرانس بین دولتی در اوائل سال ۲۰۰۰ کار خود را شروع و تا پایان سال آنرا باتمام برساند. با توجه به موارد فوق، کنفرانس بین دولتی در فوریه سال ۲۰۰۰ کار خود را شروع و در نشست شورای اروپا در دسامبر ۲۰۰۰ در شهر نیس آنرا به پایان رساند. (روشی که براساس آن IGC اقدامات خود را بانجام می‌رساند در فصل ۷ مورد بررسی قرار گرفته است و جزئیات آن در «Galloway;2001» شرح داده شده است).

حوزه صلاحیت کنفرانس بین دولتی ابتدا محدود شده بود به آنچه بعنوان «فراموش شده‌های آمستردام» شناخته می‌شد که عبارت بود از ترکیب کمیسیون، وزن آراء بین اعضای شورا، و گسترش آتی رأی‌گیری به رؤس اکثریت کیفی (QMV) در حوزه‌های جدید. اما از همان ابتدا کمیسیون و برخی از کشورهای عضو تلاشهایی را برای اضافه نمودن یک موضوع جدید به دستور کار آغاز نمودند. این دستورکار جدید عبارت بود از ساده‌سازی و تقویت فرآیند همکاری پیشرفته[1] که براساس معاهده آمستردام ایجاد شده بود. نهایتاً این موضوع در دستورکار قرار گرفت، همانطور که با پیشرفت کار کنفرانس بین دولتی تعدادی موضوعات دیگر نیز به دستور کار اضافه شد.

1. Enhanced Cooperation Procedure

محتوای معاهده

ترکیب و کارکرد نهادها

کمیسیون

برخلاف آنچه بسیاری انتظار داشتند، کنفرانس بین دولتی تصمیمی در مورد حداکثر اندازه کابینه کمیسیونرها نگرفت. بلکه کنفرانس موافقت کرد که از سال ۲۰۰۵ این کابینه شامل یک نفر از هر کشور عضو خواهد بود. در نتیجه پنج کشور بزرگی که دارای دو کمیسیونر بودند یکی از آنها را از دست دادند. علاوه بر آن موافقت شد که زمانیکه تعداد کشورهای عضو به ۲۷ رسید روی اندازه دقیق کابینه کمسیونرها و یک سیستم مناسب چرخش امور بین کشورهای عضو تصمیم‌گیری شود.

دستورالعمل‌های مربوط به انتصاب کابینه کمیسیونرها تغییر کرد، مهمترین تغییر جایگزینی رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی بجای اتفاق آراء برای تصمیمات مهم و کلیدی در شورای اروپا و شورای وزیران بود. بدین ترتیب براساس ماده ۲۱۴ معاهده TEC:

– نامزد ریاست کمسیون در شورای اروپا با رأی اکثریت کیفی تعیین می‌شود، و همانطور که قبلاً عمل می‌شد - انتصاب وی منوط به رأی مثبت پارلمان اروپا است.

– شورای وزیران براساس رأی اکثریت کیفی لیست افراد مورد نظر برای نامزدی عضویت در کابینه کمسیونرها را تعیین می‌کنند. البته همانطور که قبلاً عمل می‌شد این لیست با موافقت رئیس تعیین شده برای کمسیون تنظیم می‌گردد.

ـ مجموعه کابینه بصورت یکجا بوسیله شورای وزیران و با رأی اکثریت کیفی منصوب می‌شوند ـ همانطور که قبلاً عمل می‌شد این انتصاب پس از تصویب پارلمان اروپا صورت می‌گیرد.

علاوه بر این قدرت رئیس کمسیون نیز افزایش یافت. این افزایش در وهله اول با رسمیت معاهده‌ای بخشیدن تحت ماده ۲۱۷، TEC به اختیاراتی که با بیانیه‌ای ضمیمه معاهده آمستردام به وی داده شده بود صورت گرفت. علاوه براینکه کمسیون باید تحت «هدایت سیاسی» رئیس

عمل کند (که در معاهده آمستردام تأمین شده بود)، رئیس در شرایط جدید اختیار تصمیم‌گیری در مورد سازمان داخلی کمسیون، واگذاری مسئولیتها به کمسیونرها و در صورت لزوم ترمیم آنها در دوره فعالیت کمسیون، انتصاب قائم مقام رئیس پس از تصویب کابینه، و درخواست استعفا از یک کمسیونر پس از تصویب کابینه را نیز دارا بود.

شورای وزیران

یکی از مسائل محوری کنفرانس بین دولتی عزم جدی کشورهای بزرگ عضو اتحادیه اروپا برای حفظ موقعیت و جایگاه خود در شورای وزیران بود در شرایطی که تعداد زیادی کشورهای کوچک در حال ورود به اتحادیه بودند. در رابطه با این موضوع گزینه‌های مختلفی مطرح بود و نهایتاً راه‌حل ترکیبی زیر -که از اول ژانویه ۲۰۰۵ به اجراء گذاشته می‌شود - مورد موافقت قرار گرفت:

۱) وزن رأی کشورهای عضو تحت روش اکثریت کیفی (QMV) تغییر کرده در مجموع سهم بیش از اندازه کشورهای کوچک ادامه پیدا کرد، اما موازنه تاحدی بسمت کشورهای بزرگ غلطید. بدین ترتیب در حالیکه در دوران قبل از معاهده نیس پنج کشور بزرگ از پانزده کشور عضو اتحادیه ۵۵ درصد رأی را در اختیار داشتند، در دوره پس از نیس این رقم به ۶۰ درصد رسید. (البته، این رقم اخیر احتمالاً به مرحله عمل نخواهد رسید چون تا ژانویه ۲۰۰۵ باحتمال قوی اعضاء اتحادیه افزایش پیدا خواهد کرد). همانطور که در جدول ۱-۶ دیده می‌شود، با در نظر گرفتن جمعیت کشورها، از نظر وزن آراء در بین کشورهای بزرگ آلمان بیشترین کمبود سهم رأی را دارد، این مسئله عمدتاً بدلیل مقاومت جدی فرانسه در مقابل افزایش رأی آلمان نسبت به سایر کشورهای بزرگ بود. تصمیمی که در این رابطه کشورهای بزرگ را کمک خواهد کرد اینست که میزان رأی مورد نیاز برای اکثریت کیفی زمانیکه کشورهای متقاضی فعلی به عضویت اتحادیه درآیند افزایش پیدا کرد. در حال حاضر برای کسب اکثریت کیفی ۶۲ رأی از ۸۷ رأی یعنی ۷۱/۲۶ درصد مورد نیاز است در صورتیکه از اول ژانویه ۲۰۰۵ برای EU-15 این میزان به ۱۶۹ رأی از ۲۳۷ رأی که ۷۱/۳۱ درصد را تشکیل می‌دهد خواهد رسید. البته فرآیند گسترش اتحادیه بنحوی

است که به نظر می‌رسد تا ژانویه ۲۰۰۵ تعداد کشورهای عضو بیش از ۱۵ خواهد بود که در این صورت یک فرآیند دوره انتقال بمرحله اجرا درخواهد آمد که در آن آستانه رأی اکثریت کیفی با توجه به میزان گسترش از درصدی که کمتر از صدفعلی خواهد بود تا حداکثر ۷۳/۴ درصد تغییر خواهد کرد. زمانیکه تعداد اعضای اتحادیه به ۲۷ عضو برسد این آستانه رأی به ۲۵۵ رأی از ۳۴۵ رأی یا ۷۳/۹۱ درصد خواهد رسید. (برای تحلیل کامل بحث اکثریت کیفی (QMV) و تصمیمات نیس مراجعه کنید به Galloway-2001; P 76-93).

۲) تمهیدی پیش‌بینی شد که هر کشور عضو می‌تواند تقاضا کند که یک رأی‌گیری با اکثریت کیفی باید حداقل ۶۲ درصد جمعیت اتحادیه را دربرگیرد، و اگر این درصد محقق نشد هیچ تصمیمی نمی‌توان اتخاذ نمود. این بطور مشخص بسود کشورهای پرجمعیت می‌باشد.

بر اثر اصرار کشورهای کوچکتر موافقت دیگری در نیس صورت گرفت که تا اندازه‌ای دو تصمیم فوق را جبران می‌کند و براساس آن اکثریت کیفی باید از پشتیبانی اکثریت کشورهای عضو برخوردار باشد. این موضوع در معاهده نیز ذکر شد زیرا، اگر چه در EU-15 کسب اکثریت کیفی صرفاً با جلب موافقت اقلیتی ازکشورهای عضو امکان‌پذیر نیست، ولی این امر در اتحادیه گسترش یافته امکان‌پذیر است.

***

مانند همه کنفرانس‌های بین دولتی از SEA به این سو، توجه قابل ملاحظه‌ای به گسترش بیشتر رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی صورت گرفت. ولی با این وجود، از حدود ۷۰ مورد معاهده‌ای که هنوز اتفاق آراء برای آنها موضوعیت داشت تنها ۴۵ مورد تحت بحث و بررسی قرارگرفت. سایر موارد ـ از جمله حوزه‌هایی همچون دفاع مشترک، تجدیدنظر در معاهدات و... ـ به این دلیل که از امور در حد اهمیت قانون اساسی یا امور بسیار حساس بودند کنار گذاشته شدند.

جدول ۱-۶، جمعیت و میزان سهم کشورهای عضو فعلی و آتی در نهادها

کشور	نمایندگان کمیته اقتصادی - اجتماعی و کمیته مناطق: بعد از نیس	نمایندگان کمیته اقتصادی - اجتماعی و کمیته مناطق: قبل از نیس	نمایندگان در پارلمان اروپا: درصد در EU-27	نمایندگان در پارلمان اروپا: بعد از نیس	نمایندگان در پارلمان اروپا: قبل از نیس	وزن آراء در شورای وزیران، بعد از نیس: درصد آراء در EU-27	وزن آراء در شورای وزیران، بعد از نیس: درصد آراء در EU-15	وزن آراء در شورای وزیران، بعد از نیس: تعداد آراء	وزن آراء در شورای وزیران، قبل از نیس: درصد آراء	وزن آراء در شورای وزیران، قبل از نیس: تعداد آراء	درصد از EU-27	جمعیت (میلیون)
آلمان	۲۴	۲۴	۱۳/۵۲	۹۹	۹۹	۸/۴۱	۱۲/۲	۲۹	۱۱/۵	۱۰	۱۷/۰۵	۸۲/۰۳
انگلیس	۲۴	۲۴	۹/۸۴	۷۲	۸۷	۸/۴۱	۱۲/۲	۲۹	۱۱/۵	۱۰	۱۲/۳۱	۵۹/۷۵
فرانسه	۲۴	۲۴	۹/۸۴	۷۲	۸۷	۸/۴۱	۱۲/۲	۲۹	۱۱/۵	۱۰	۱۲/۲۵	۵۸/۹۷
ایتالیا	۲۴	۲۴	۹/۸۴	۷۲	۸۷	۸/۴۱	۱۲/۲	۲۹	۱۱/۵	۱۰	۱۱/۹۷	۵۷/۶۱
اسپانیا	۲۱	۲۱	۶/۸۳	۵۰	۶۴	۷/۸۳	۱۱/۴	۲۷	۹/۳	۸	۸/۱۹	۳۹/۴۰
هلند	۱۲	۱۲	۳/۴۲	۲۵	۳۱	۳/۷۷	۵/۵	۱۳	۵/۷	۵	۳/۲۸	۱۵/۷۶
یونان	۱۲	۱۲	۳/۰۱	۲۲	۲۵	۳/۴۸	۵/۱	۱۲	۵/۷	۵	۲/۱۹	۱۰/۵۳
بلژیک	۱۲	۱۲	۳/۰۱	۲۲	۲۵	۳/۴۸	۵/۱	۱۲	۵/۷	۵	۲/۱۲	۱۰/۷۱
پرتقال	۱۲	۱۲	۳/۰۱	۲۲	۲۵	۳/۴۸	۵/۱	۱۲	۵/۷	۵	۲/۰۷	۹/۹۸
سوئد	۱۲	۱۲	۲/۴۶	۱۸	۲۲	۲/۹۰	۴/۲	۱۰	۴/۶	۴	۱/۸۴	۸/۸۵

اطریش	۱۲	۱۲	۲/۳۲	۱۷	۲۱	۲/۹۰	۴/۲	۱۰	۴/۶	۴	۱/۶۸	۱/۰۸
دانمارک	۹	۹	۱/۷۸	۱۳	۱۶	۲/۰۳	۲/۹	۷	۳/۴	۳	۱/۱۰	۵/۳۱
فنلاند	۹	۹	۱/۷۸	۱۳	۱۶	۲/۰۳	۲/۹	۷	۳/۴	۳	۱/۰۷	۵/۱۶
ایرلند	۹	۹	۱/۶۴	۱۲	۱۵	۲/۰۳	۲/۹	۷	۳/۴	۳	۰/۷۸	۳/۷۴
لوگزامبورگ	۶	۶	۰/۸۲	۶	۶	۱/۱۶	۱/۷	۴	۲/۳	۲	۰/۰۹	۰/۴۳
جمع EU-15	۲۲۲	۲۲۲	۷۳/۱۲	۵۳۵	۶۲۶		۱۰۰/۰	۲۳۷	۱۰۰/۰	۸۷	۷۷/۹۹	۷۵/۱
لهستان	۲۱	-	۶/۸۳	۵۰	-	۷/۸۳	-	۲۷	-	-	۸/۰۴	۸/۶۷
رومانی	۱۵	-	۴/۵۱	۳۳	-	۴/۰۶	-	۱۴	-	-	۴/۶۷	۲/۴۹
جمهوری چک	۱۲	-	۲/۷۳	۲۰	-	۳/۴۸	-	۱۲	-	-	۲/۱۴	۰/۲۹
مجارستان	۱۲	-	۲/۷۳	۲۰	-	۳/۴۸	-	۱۲	-	-	۲/۱۰	۰/۰۹
بلغارستان	۱۲	-	۲/۳۲	۱۷	-	۲/۹۰	-	۱۰	-	-	۱/۷۱	۱/۲۳
اسلواکی	۹	-	۱/۷۸	۱۳	-	۲/۰۳	-	۷	-	-	۱/۱۲	۵/۳۹
لیتوانی	۹	-	۱/۶۴	۱۲	-	۲/۰۳	-	۷	-	-	۰/۷۷	۳/۷۰
لاتویا	۷	-	۱/۰۹	۸	-	۱/۱۶	-	۴	-	-	۰/۵۱	۲/۴۴
اسلونی	۷	-	۰/۹۶	۷	-	۱/۱۶	-	۴	-	-	۰/۴۱	۱/۹۸
استونی	۷	-	۰/۸۲	۶	-	۱/۱۶	-	۴	-	-	۰/۳۰	۱/۴۵
قبرس	۶	-	۰/۸۲	۶	-	۱/۱۶	-	۴	-	-	۰/۱۶	۰/۷۵
مالت	۵	-	۰/۶۸	۵	-	۰/۸۷	-	۳	-	-	۰/۰۸	۰/۳۸
جمع EU-27	۳۴۴		۱۰۰	۷۳۲		۱۰۰		۳۴۵			۱۰۰	۱۱/۱۷

در زمان اجرایی شدن معاهده نیس گسترش رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی در ۳۷ مـورد معاهده‌ای مورد موافقت قرار گرفته بود، ۴ مورد در معاهده اتحادیه اروپا (TEU) و ۳۳ مورد در معاهده تشکیل جامعه اروپا (TEC). این گسترش برای ۸ مورد دیگر از مفاد TEC نیز پذیرفته شد ولی برای زمانهای متفاوتی پس از اجرایی شدن معاهده، اگر چه برخی از آنها وابسته شده بود به تصمیم شوراکه باید با اتفاق آراء حاصل می‌شد. (این ارقام از منبع Galloway; 2001 P199-201 گرفته شده است). نظریات در مورد تعداد مواردی که QMV افزایش پیدا کرده متفاوت است و این اختلاف نظر بستگی دارد به اینکه: مواردی که مشروط افزایش یافته محاسبه شده بـاشد، مواردی که براساس یک زمانبندی اضافه شده محسوب شده باشد، بیش از یک تغییر در یک ماده معاهده بیش از یکبار محاسبه شده بـاشد. (European; Gmmissuon; 2001; Bonel and Feus; 2001; European Parliament; 2001; ملاحظه شود).

بسیاری از این موارد افزایش در برگیرنده مسائل و موضوعاتی است که استمرار ندارند و در اکثر موارد از اهمیت سیاسی چندانی برخوردار نیستند. برخی از این موارد عبارتند از: اقدامات جدی برای مقابله با تبعیض، (۱۳۲TEC)، استانداردهای حداقل برای اعطای محافظت موقت به پناهندگان، [TEC(a)(۲)۶۳]، پذیرش مقررات فـرآیـند ECJ(۲۳۳TEC) و CFI(۲۲۴TEC)، و انتصاب اعظای کمیته اقتصادی و اجتماعی [TEC (۱)۲۵۹] و کمیته مـناطق (TEC ۲۶۳). از جمله موارد بحث‌انگیز و اختلافی و موضوعات مهم سیاسی که با اجرایی شدن معاهده مشمول QMV هستند عبارتند از: اقدامات برای تسهیل آزادی جابجایی شهروندان (TEC ۱۸)، اقدامات برای کمک به همکاری قضایی در امور مدنی، باستثنای ابعادی که مربوط بـه قـانون خـانواده می‌شود (TEC ۶۵)، نهایی شدن موافقت‌های بین‌المللی در زمینه تجارت خدمات و ابعاد مالی دارایـی، البـته بـا اسـتثناءهایی [TEC (۵) ۱۳۳]، اقـدامـاتی در زمـینه سـیاست‌های صـنعتی [TEC (۳) ۱۵۷]، و نامزد کردن و انتصاب رئیس و اعضای کمسیون (TEC ۲۱۴). یک انتقال نسبی توأم با تأخیر – تا سال ۲۰۰۴ – بسمت QMV برای مفاد عنوان IV معاهده TEC مورد موافقت قرار گرفت که شامل ویزاها، پناهندگی، مهاجرت و سایر موارد مربوط بـه جـابجایی

آزادانه افراد می‌شود. QMV همچنین برای اصلاح دو صندوق ساختاری (TEC ۱۶۱) و نیز تصویب مقررات مالی اتحادیه پذیرفته شد [TEC (۱)۲۷۹] البته نه برای قبل از سال ۲۰۰۷ – بلکه برای پس از زمانی خواهد بود که چشم‌انداز چند ساله مالی که در آن برنامه‌های هزینه‌ای برای سالهای ۱۳-۲۰۰۷ تنظیم می‌شود مورد بررسی قرار گرفته است. (برای لیست کاملی از گسترش QMV، منابع زیرا را ببینید: European commussion; 2001; Bond and Feus; 2001; Galloway; 2001).

پارلمان اروپا

یکی از معدود تمهیدات نهادی در جهت کمک به آمادگی اتحادیه برای گسترش اعضاء که در کنفرانس بین دولتی آمستردام مورد موافقت قرار گرفت تعیین سقف ۷۰۰ برای تعداد اعضای پارلمان اروپا بود. تحت فشارهایی که برای عدم کاهش زیاد تعداد نمایندگان کشورها وجود داشت، این سقف در کنفرانس بین دولتی نیس به ۷۳۲ افزایش یافت.

این سقف افزایش یافته هنوز نیازمند کاهش کرسی‌های اختصاص یافته به کشورهای عضو فعلی بود. توافق صورت گرفت که تعداد ۹۱ کرسی از کرسیهای پارلمان کاهش یابد – از ۶۲۶ جاری به ۵۳۵ – ولی این کاهش تا سال ۲۰۰۹ بطور کامل اجرا نخواهد شد. در عین حال تعداد کل نمایندگان پارلمان اروپا در دوره ۲۰۰۹-۲۰۰۴ با توجه به کشورهای جدیدی که به عضویت اتحادیه در می‌آیند متغیر خواهد بود. در رابطه با توزیع کرسی‌های پارلمان بین کشورهای عضو، در کنفرانس بین دولتی چانه‌زنی فشرده‌ای هم بین اعضاء موجود و هم اعضاء آینده اتحادیه وجود داشت. از کشورهای عضو تنها بزرگترین و کوچکترین کشور ـ آلمان و لوکزامبورگ ـ مشمول کاهش تعداد نمایندگانشان در پارلمان اروپا نشدند. در رابطه با کشورهای عضو آتی، برخی تصمیمات تبعیض‌آمیز غیرقابل توجیه اتخاذ شد، بعنوان مثال به مجارستان و جمهوری چک نسبت به بلژیک و پرتقال تعداد کمتری کرسی واگذار شد در حالیکه از نظر جمعیت کشور مشابه یکدیگر بودند (جدول ۱-۶ را ملاحظه نمائید).

دادگاهها

بمنظور آماده کردن دو دادگاه اتحادیه اروپا برای گسترش اعضاء، ارتقاء کارآمدی، و اصلاح و شفاف کردن مسئولیتهای آنها تغییرات قابل توجهی در مواد معاهده‌ای مربوط به این دو دادگاه بوجود آمد.

تعداد اعضاء دیوان عدالت (ECJ)[1] بدون تغییر و به صورت «یک قاضی از هر کشور عضو» باقیماند ولی دادگاه بدوی (CFI)[2] که تاکنون در معاهده تعریف نشده بود به این شکل تعریف شد که «حداقل یک قاضی از هر کشور عضو».

کیس‌های دیوان عدالت که قبلاً در نشست با حضور تمامی اعضاء مورد بررسی قرار می‌گرفت من بعد با حضور یازده قاضی بررسی خواهد شد، اگر چه این تعداد در معاهده مشخص نشده است.

برای سبک کردن کار ECJ، نوع پرونده‌هایی که در دادگاه بدوی مورد بررسی قرار می‌گرفت افزایش یافت بنحوی که اکثر موارد اقدام مستقیم و برای اولین بار صدور احکام بدوی در حوزه‌های مشخصی را دربرمی‌گرفت. در مقابل برای اینکه دادگاه بدوی از عهده مسئولیتهای جدیدش برآید به شورای وزیران اختیار داده شد که با اتفاق آراء بتواند برای بررسی و تصمیم‌گیری در مورد برخی از انواع پرونده‌ها (کیس‌ها) که تاکنون بوسیله دادگاه بدوی بررسی می‌شد هیئت داوری تشکیل دهد. تصمیمات هیئت داوری «در مواردی که یک ریسک جدی در رابطه با وحدت وجود داشته باشد یا ثبات قوانین جامعه تحت تأثیر قرار گیرد» می‌تواند در دادگاه بدوی مورد فرجامخواهی قرار گیرد. (ماده TEC ۲۲۵).

تصمیم‌گیری در مورد مقررات آئین دادرسی هر دو دادگاه در شورای وزیران آسانتر شد و من بعد این تصمیمات بجای اتفاق آراء تنها نیازمند اکثریت کیفی می‌باشد.

---

1. Europeam Court of Justice
2. Court of First Instance

فرآیندهای تصمیم‌گیری

معاهده نیس در مقایسه با SEA و معاهدات ماستریخت و آمستردام در رابطه با ایجاد تغییر در شکل و اجرای روندهای تصمیم‌گیری بیشتر محدود شده بود.

مهمترین تغییرات شکل در مورد فرآیند همکاری پیشرفته (که همکاری انعطاف‌پذیر نام گرفته) بود که در معاهده آمستردام شکل گرفت و مبنایی بوجود آورد برای کشورهایی که آمادگی داشتند و می‌خواستند در چارچوب اتحادیه فعالیتی را شروع کنند در حالیکه تمامی کشورهای عضو تمایلی به پیوستن به آن نداشتند. شکل و تنظیمات آمستردام باین دلیل که بسیار محدود کننده و تقریباً غیرکارآمد بود مورد انتقاد قرار گرفته بود. دو تغییر در آن تنظیمات بوجود آمد تا همکاری پیشرفته، که هنوز فرآیندی برای آخرین وهله بود، بیشتر انعطاف‌پذیر و بیشتر قابل استفاده و بکارگیری نماید. اول، حداقل کشورهای عضو که برای همکاری پیشرفته مورد نیاز است را هشت کشور تعیین کرد، در مقایسه با آمستردام که روی اکثریت کشورهای عضو تصریح داشت. این امر بدین معنا بود که وقتی اتحادیه اروپا بزرگتر می‌شود نسبت این حداقل برای همکاری پیشرفته کاهش می‌یابد. دوم، در ستون اول و سوم، امکان اینکه یک کشور به تنهایی بتواند این نوع همکاری را وتو کند منتفی شد و بجای آن امکان فرجامخواهی در شورای اروپا جایگزین شد که می‌تواند با اکثریت کیفی آراء عمل کند.

تغییرات کم اهمیت‌تر شکلی بیشتر بسود پارلمان اروپا بود. براساس ماده ۷ TEU، پارلمان نیز هم‌اکنون مانند کمسیون و کشورهای عضو قادر شد برای مجازات یک کشور عضو که مبادرت به نقض حقوق اساسی بنماید ابتکاری را شروع نماید. تحت ماده ۲۰ TEC، پارلمان نیز مانند کمسیون و شورای وزیران و کشورهای عضو قادر شد قانونی بودن اقدامات را در دیوان عدالت به چالش بکشد. و طبق ماده ۳۰۰ TEC پارلمان موقعیتی برابر با شورا، کمسیون و کشورهای عضو پیدا کرد و قادر شد نظر دیوان عدالت اروپا را در مورد قابل قبول بودن موافقت‌های بین‌المللی جویا شود.

در رابطه با تغییرات در اعمال فرآیند تصمیم‌گیری، همکاری پیشرفته نیز مشمول تغییر شد و

این معاهده شرایطی فراهم آورد که این همکاری می‌تواند برای ستون دوم اتحادیه (CFSP) و عملی کردن اقدامات مشترک و مواضع مشترک در مواردیکه تبعات و پی‌آمدهای نظامی یا دفاعی ندارند بکارگرفته شود. اما بکارگیری این فرآیند تحت ستونهای اول (EC) و سوم (Police and Judicial Cooperation) مشکل‌تر خواهد بود زیرا شورا باید با دوسوم آراء در مورد امکان کاربرد آن تصمیم‌گیری نماید و هر یک ازکشورهای عضو می‌تواند تقاضا کند که موضوع برای تصمیم‌گیری اجماعی به شورای اروپا ارجاع گردد.

کاربرد فرآیند تصمیم‌گیری مشترک[1]، که به پارلمان حق وتو روی پیشنهادات می‌دهد، نیز گسترش یافت ولی فقط در مورد هفت ماده از مواد معاهده. مواد جدیدی که می‌تواند مشمول این فرآیند گردد برخی موارد اقدامات ضدتبعیض، همکاری قضایی در امور مدنی (باستثنای قانون خانواده)، و اقدامات خاص حمایتی در سیاستگذاری صنعتی را در برمی‌گیرد. در مقابل امید و درخواست پارلمان برای بکارگیری این فرآیند در تمام تصمیماتی که در آنها اکثریت کیفی آراء اعمال می‌گردد مقاومت شد، که در نتیجه آن در برخی حوزه‌های مهم سیاستگذاری - همچون کشاورزی و رقابت - فرآیند مشورت که در آن پارلمان تنها نقش مشورتی دارد هنوز به قوت خود باقی است.

کاربرد فرآیند توافق ـ که براساس آن تصمیمات نیازمند موافقت پارلمان است - گسترش یافت. اول، این فرایند اینک در مواردیکه همکاری پیشرفته مربوط به حوزه‌ای می‌شود که آن حوزه تحت فرآیند تصمیم مشترک قرار می‌گیرد اعمال می‌شود. دوم، در پاسخ به نگرانیهای حاصل از موفقیت اخیر حزب دست راستی آزادی[2] به ریاست گورگ هایدر در اطریش و مشارکت این حزب در دولت این تصمیم گرفته شد که از طریق فرآیند توافق باید تعیین شود که آیا «یک خطر روشن برای نقض جدی اصول بنیادین اتحادیه اروپا توسط یک کشور عضو وجود دارد» (ماده ۷ TEC). (معاهده آمستردام قبلاً کاربرد فرآیند توافق برای نقض اصول اتحادیه را تجویز کرده بود، ولی کاربرد آنرا محدود کرده بود به تعیین این امر که آیا یک «نقض جدی و

1. Co-decision Procedure
2. Freedom Parky (FPO)

مستمر» قبلاً وجود داشته است یا نه). این اصول همان اصول مشخص شده در ماده ۶ TEU هستند که عبارتنداز: «آزادی، دموکراسی، احترام به حقوق بشر و آزادیهای اساسی، و حاکمیت قانون». اگر نقضی وجود داشته باشد یا خطر آن باشد، شورا می‌تواند تصمیم مقتضی اتخاذ نماید، همچون ارائه توصیه‌هایی در جایی که یک ریسک وجود دارد - طبق مفاد جدید معاهدهٔ نیس - یا براساس مفاد معاهده آمستردام حق رأی در EU را به حالت تعلیق درآورد.

صلاحیت‌های جدید

تمرکز این کنفرانس بین دولتی روی موضوعات نهادین بدین معناست که بمیزانی که در کنفرانس‌های بین دولتی قبلی توجه به گسترش صلاحیت‌های سیاست‌گذاری اتحادیه صورت می‌گرفت در این کنفرانس صورت نپذیرفته است. تنها دو مورد گسترش مهم صورت گرفت، اول، از اجلاس سران ۱۹۹۹ در تمپر[۱] که تمرکز خود را روی موضوعات داخلی و قضایی قرارداد - به این سو، اشکال جدیدی از همکاری در مبارزه با جرائم سازمان یافته مشخص شد. همچنین از نشست تمپر به این سو، با رسمیت یافتن معاهده‌ای چنین همکاریهایی و پشتیبانی از واحد همکاری قضایی اروپا[۲] (Eurojust) که شورای اروپا در تمپر برای تسهیل همکاری و اقدام هماهنگ بین مسئولین تعقیب کننده ملی در رابطه با جرائم جدی فرامرزی تصمیم به تشکیل آن گرفت راههای عملی کردن این همکاریها تقویت شد. دوم، اهداف سیاست اجتماعی بااضافه شدن دو هدف جدید به لیست این اهداف که در ماده ۱۳۷ TEC آمده گسترش یافت: مبارزه با محرومیت اجتماعی و مدرنیزاسیون (البته نه بمعنای هماهنگ‌سازی) سیستم حمایت اجتماعی.

منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا

شورای اروپا در نشست کلن در ژوئن ۱۹۹۹ اعلام کرد که «حقوق اساسی که در سطح اتحادیه

قابل اجراست باید در منشوری تثبیت و بدینوسیله مشهودتر گردد» (شورای اروپا، ۱۸:۱۹۹۹b).
شورای اروپا همچنین اعلام کرد که تا قبل از نشست آن شورا در دسامبر ۲۰۰۰ باید پیش‌نویس سندی تهیه گردد تا در آن نشست لزوم و چگونگی مشارکت این منشور در معاهدات بررسی گردد» (همان منبع، Annex iv)

ترکیب مجموعه‌ای که - یک کنوانسیون نام گرفت ـ مسئول تهیه منشور شد تا حد زیادی در کلن تعریف شد و سپس در اجلاس سران تمپر در اکتبر ۱۹۹۹ مشخص شد. این ترکیب ۶۲ عضو داشت، از چهار منبع، ۱۵ نفر نمایندگان رؤسای کشورها و دولتها، یکنفر نماینده رئیس کمسیون، شانزده نماینده پارلمان اروپا، و ۳۰ نماینده از پارلمانهای ملی. همچنین چهار نفر ناظر وجود داشت، دو نماینده از دیوان عدالت و دو نماینده از شورای اروپا،[1] که یکی از آنها نماینده دادگاه حقوق بشر اروپا بود. این نوع عضویت کاملاً بی‌نظیر بود چون برای اولین بار برای تهیه پیش‌نویس یک متن اتحادیه اروپا نمایندگانی از اتحادیه با نمایندگانی از نمایندگان ملی کشورها در کنار هم می‌نشستند. یک مبنای خیلی وسیعتر، و دموکراتیک‌تر، نسبت به کنفرانس‌های بین دولتی (که مرکب از نمایندگان دولتها بود) بکار گرفته شد.

منشور در اکتبر ۲۰۰۰ مورد موافقت کنوانسیون قرار گرفت. سخن تند و بلند پروازانه آن را می‌توان با نقل قولی از مقدمه آن ملاحظه کرد:

با آگاهی از میراث اخلاقی و معنوی آن اتحادیه اروپا براساس ارزشهای عمومی و غیرقابل تفکیک منزلت انسانی، آزادی، برابری و همبستگی و انسجام پایه‌گذاری شده؛ و مبنای آن اصول دمکراسی و حاکمیت قانون می‌باشد. اتحادیه اروپا با ایجاد شهروندی اتحادیه و با ایجاد یک فضای آزادی، امنیت و عدالت فرد را در مرکز فعالیتهای خود قرار می‌دهد.

اتحادیه در عین حالیکه به فرهنگها و سنن متفاوت مردم اروپا و همچنین هویت‌های ملی کشورهای عضو و سازمان قدرت عمومی آنها در سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی احترام

---

۱. این دو نماینده از Council of Eurepe بودند که بخشی از اتحادیه اروپا نمی‌باشد و متفاوت از European Council که متشکل از سران کشورهای عضو اتحادیه است می‌باشد.

می‌گذارد به حفظ و توسعه ارزشهای مشترک کمک می‌کند؛ و تلاش می‌کند توسعه متوازن و مستمر را ارتقاء بخشد و از آزادی جابجایی افراد، کالاها، خدمات و سرمایه ؛ و آزادی مؤسسات اطمینان یابد. Official Journal, C364:43, 18 December 2000

در پی مقدمه، منشور از شش فصل تشکیل شده است:

I- (مواد ۱ تا ۵): منزلت. حقوقی که در این فصل آمده شامل این موارد می‌گردد:حق زندگی، شامل ممنوعیت مجازات اعدام؛کمال انسانی شامل ممنوعیت باز تولید مصنوعی نوع انسان، و ممنوعیت شکنجه و رفتار غیرانسانی.

II- (مواد ۶ تا ۱۹): آزادی. این مواد شامل حق آزادی و امنیت؛ احترام برای زندگی شخصی و خانوادگی؛ حمایت از اطلاعات شخصی؛ آزادی عقیده، وجدان و مذهب؛ آزادی بیان؛ آزادی داشتن شغل؛ و حق داشتن و دارایی می‌باشد.

III- (مواد ۲۰ تا ۲۶): برابری. در بین مواردی که در این فصل به رسمیت شناخته شده موارد برابری در مقابل قانون، عدم تبعیض، برابری زن و مرد، و حقوق اطفال وجود دارد.

IV- (موارد ۲۷ تا ۳۸): همبستگی و انسجام. این فصل شامل حقوق کارگران در رابطه با اطلاعات و مشورت در چارچوب تعهدات و مسئولیتها، حق اقدام و چانه‌زنی دسته‌جمعی، شرایط مناسب و عادلانه کار، حقوق مراقبت بهداشتی، و حمایت از مصرف کننده می‌باشد.

V- (مواد ۳۹ تا ۴۶): حقوق شهروندی، حقوقی که در این قسمت آمده شامل موارد زیر می‌گردد: حق هر شهروند برای رأی دادن و کاندیدا شدن در انتخابات پارلمان اروپا و انتخابات محلی در کشور عضوی که زندگی می‌کند، حق جابجایی و اقامت در محدوده اتحادیه، و حق حمایت دیپلماتیک یا کنسولی بوسیله مسئولین هر یک از کشورهای عضو در یک کشور ثالث برای فردی که کشور متبوع وی در آن کشور نمایندگی ندارد.

VI- (مواد ۴۷ تا ۵۰): عدالت، این فصل موارد ذیل را شامل می‌شود: حق داشتن محاکمه عادلانه و علاج مؤثر، اصل برائت و حق دفاع، و جدایی‌ناپذیر بودن اصول قانونی بودن و متناسب بودن مجازات با جرم.

برخی از دولتها می‌خواستند از فرصت کنفرانس بین دولتی ۲۰۰۰ استفاده کنند و بـه ایـن منشور رسمیت معاهده‌ای بدهند. اما مقاومت دولت انگلیس، با پشتیبانی اجمالی چهار کشور دیگر، باعث شد که در معاهده نیس هیچ اشاره‌ای به آن نشود، اگر چـه رسـماً بـوسیله شـورا، پارلمان و کمسیون در نیس اعـلام شـد. مـنشور از نـظر جـایگاه قـانونی در جـایگاهی کـاملاً غیرمطمئن رها شد، اگر چه حداقل در آینده برخی آثار قانونی خواهد داشت چون در عمل یک سری از حقوقی که پیش از این در سیستم حقوقی جامعه (اروپا) رسمیت یافته بودند ولی چندان داخل جامعه محسوب نمی‌شدند به جامعه نزدیک‌تر شدند. این منشور به تقویت و استحکام سیستم حقوقی اتحادیه اروپا از این جهت کمک کرد که شهروندان، نهادها، دولتها و قضات ملی بهتر از مفهوم حقوق اساسی در اتحادیه آگاه خواهند شد.

از قبل در مباحث قانونی در دادگاههای اتحادیه اروپا پیشاپیش به منشور استـناد مـی‌شد، علاوه بر آن، کمسیون تصریح کرده است که موارد را به منشور، بمزله یک متن الزام‌آور ارجاع خواهد داد، پیشنهادهای قانونگذاری را با منشور تطبیق خواهد داد، و در موارد مناسب در مقدمه پیشنهادها برای قانونگذاری به منشور اشاره خواهد کرد.

وضعیت منشور یکی از موضوعاتی است که برای بررسی در کنفرانس بین دولتی که قـرار است در سال ۲۰۰۴ شروع بکار کند در نظر گرفته شده است.

اهمیت معاهده

معاهده نیس از نظر محدوده تمرکز محدودتر از SEA و معاهدات ماستریخت و آمستردام بود. این امر تصویب معاهده را نسبتاً تسهیل کرد، بجز در ایرلند که شرایط سیاسی داخلی باعث شد مردم ایرلند در رفراندمی که در ژوئن ۲۰۰۱ برگزار شد به معاهده رأی منفی دادند. در زمان نوشتن این کتاب (اواسط ۲۰۰۲) تصویب بوسیله ایرلند هنوز انجام نشده و دولت امیدار است بتواند در رفراندم دوم در پائیز ۲۰۰۲ براین رأی منفی فائق آید.

این معاهده از این جهت که تنها به موضوعات تهادین پرداخته بود از موارد قبلی متمرکزتر

بود. کنفرانس بین دولتی که این معاهده را تهیه کرد، همانطور که Galloway (2001:21) بررسی کرده، تا حد زیادی بوسیله ملاحظات مربوط به قدرت نسبی و تأثیر کشورهای عضو در اتحادیه هدایت می‌شد. کسانی که کنفرانس بین دولتی را برای اینکه موضوعات گسترده‌تر حکمرانی اتحادیه اروپا را مورد بررسی قرار نداده مورد انتقاد قرار می‌دهند ـ بعنوان مثال در رابطه با موازنه قدرت بین اتحادیه و کشورهای عضو یا بصورت قانون اساسی در آوردن و ساده‌سازی معاهدات ـ درک صحیحی از اینکه کنفرانس برای انجام چه چیزی تشکیل شده بود ندارند.

کنفرانس آنچه راکه هدف تشکیل آن بود بدست آورد: تصمیم‌گیری در مورد نهادهای اتحادیه اروپا که مبانی لازم را برای گسترش برنامه‌ریزی شده اتحادیه و عضویت کشورهای مرکز، شرق و جنوب اروپا فراهم سازد. فراتر از آماده‌سازی برای گسترش اتحادیه، معاهده نیس همچنین با پیشبرد ملایم فرآیند همگرایی از طریق مثلاً دادن قدرت بیشتر به پارلمان اروپا و ایجاد مبنای قانونی وسیع‌تر برای رأی‌گیری بروش اکثریت کیفی در شورای وزیران تا اندازه‌ای در تعمیق اتحادیه نقش داشت.

موضوعات گسترده‌تری که منتقدان معاهده نیس مایلند در عملکرد کنفرانس بین دولتی ۲۰۰۰ کشف کنند در کنفرانس بین دولتی دیگری که طبق یکی از بیانیه‌های ضمیمه معاهده قرار است در سال ۲۰۰۴ شروع بکار کند قرار است مورد بررسی قرار گیرد.

فصل هفتم

معاهدات و فرآیند همگرایی

شکل‌گیری معاهدات
معاهدات و ماهیت همگرایی اروپا
نکات پایانی: یک فرآیند در حال پیشرفت

از زمان SEA این امر یک سنت شده که در هر دوره چهار پنج ساله اصلاح معاهده‌ای صورت گیرد. یک دلیل برای این مسئله اینست که منطق و پتانسیل همگرایی نیازمند این اصلاحات نوبه‌ای شده است تا هم خود را با واقعیت‌های در حال پیدایش وفق بدهد و هم بتواند تحولات مورد نظر را محقق سازد. دلیل دیگر برای این مسئله اینست که چون تمامی معاهدات حاصل چانه‌زنی‌های بین دولتی است، طبعاً برخی دولتها از نتیجه معاهدات راضی نیستند و تقریباً قبل از تصویب و اجرای یک معاهده که مذاکرات آن به پایان رسیده اعمال فشار برای دور جدید اصلاح معاهده‌ای را شروع می‌کنند. و دلیل سوم برای این امر در سه معاهده اخیر ماستریخت، آمستردام و نیس – زمینه‌سازی صریح آنها برای دوره‌های بعدی اصلاح معاهده بود: در مورد ماستریخت در پاسخ به فشارهای دولتهایی که از نتیجه معاهده ناراضی بودند، و در موارد آمستردام و نیس در پی پذیرش عمومی که این دو معاهده کار را ناتمام رها کردند.

این فصل در پی فصول قبل که معاهدات خاص را بطور دقیق مورد بررسی قرار داد بررسی می‌کند که چگونه این اصلاحات معاهده‌ای به فرآیند همگرایی کمک می‌کند. سندهای ۷-۱ و

نیس، و کمک به درک بهتر این بررسی آورده شده‌اند. (معاهده نیس تنها یک عنوان جدید اضافه کرد - عنوان XXI TEC- و هیچ فصل جدیدی به معاهدات پس از آمستردام اضافه نکرد)

شکل‌گیری معاهدات

همانطور که نام جایگاهی که معاهدات را تنظیم می‌کند - کنفرانس بین دولتی (IGCs)- روشن می‌سازد فرآیند معاهده‌سازی یک فرآیند بین دولتی است. بازیگران اصلی در کنفرانس بین دولتی نمایندگان دولتهای کشورهای عضو می‌باشند، و برای تصویب مفاد معاهده اتفاق آراء آنها ضروری است.

سند ۱-۷ معاهده اتحادیه اروپا (مندرجات)

۱- متن معاهده

مقدمه		مواد
عنوان ۱	مفاد مشترک	۱-۷
عنوان ۲	مفاد اصلاح کننده معاهده مؤسس جامعه اقتصادی اروپا به منظور تأسیس جامعه اروپا	۸
عنوان ۳	مفاد اصلاح کننده معاهده تأسیس جامعه ذغال سنگ و فولاد اروپا*	۹
عنوان ۴	مفاد اصلاح کننده معاهده تأسیس جامعه انرژی اتمی اروپا	۱۰
عنوان ۵	مفاد مربوط به سیاست خارجی و امنیتی	۱۱-۲۸
عنوان ۶	مفاد مربوط به همکاری پلیسی و قضایی در زمینه‌های جنایی	۲۹-۴۲
عنوان ۷	مفاد مربوط به همکاری نزدیکتر	۴۳-۴۵
عنوان ۸	مفاد نهایی	۴۶-۵۳

۲- پروتکل‌ها (۹)

* دوره معاهده ECSC در جولای ۲۰۰۲ باتمام رسید، و هرگونه برنامه ویژه برای ذغال و فولاد متوقف شد و این موارد کاملاً بخشی از TEC شدند.

سند ۲-۷ معاهده مؤسس جامعه اروپا: مندرجات*

متن معاهده	
مقدمه	مواد
قسمت اول اصول	۱-۱۶
قسمت دوم شهروندی اتحادیه	۱۷-۲۲
قسمت سوم سیاستهای جامعه	۲۳-۱۸۱
عنوان ۱ جابه‌جایی آزاد کالا	۲۳-۳۱
فصل ۱ اتحادیه گمرکی	۲۵-۲۷
فصل ۲ منع محدودیتهای کمی میان دولتهای عضو	۲۸-۳۱
عنوان ۲ کشاورزی	۳۲-۳۸
عنوان ۳ جابه‌جایی آزاد اشخاص، خدمات و سرمایه	۳۹-۶۰
فصل ۱ کارگران	۳۹-۴۲
فصل ۲ حق تأسیس	۴۳-۴۸
فصل ۳ خدمات	۴۹-۵۵
فصل ۴ سرمایه و پرداختها	۵۶-۶۰
عنوان ۴ روادید، پناهندگی، مهاجرت و سایر سیاستهای مربوط به جابه‌جایی آزاد اشخاص	۶۱-۶۹
عنوان ۵ ترابری	۷۰-۸۰
عنوان ۶ قواعد مشترک در خصوص رقابت، مالیات‌بندی و تقریب قوانین	۸۱-۹۷
فصل ۱ قواعد رقابت	۸۱-۸۹
بخش ۱ قواعد ناظر بر تعهدات	۸۱-۸۶
بخش ۲ کمکهای تقدیمی از سوی دولتها	۸۷-۸۹
فصل ۲ مقررات مالیاتی	۹۰-۹۳
فصل ۳ تقریب قوانین	۹۴-۹۷
عنوان ۷ سیاست اقتصادی و پولی	۹۸-۱۰۲
فصل ۱ سیاست اقتصادی	۹۸-۱۰۴
فصل ۲ سیاست پولی	۱۰۵-۱۱۱
فصل ۳ مقررات نهادین	۱۱۲-۱۱۵
فصل ۴ مقررات انتقالی	۱۱۶-۱۲۴
عنوان ۸ اشتغال	۱۲۵-۱۳۰
عنوان ۹ سیاست بازرگانی مشترک	۱۳۱-۱۳۴
عنوان ۱۰ همکاری گمرکی	۱۳۵
عنوان ۱۱ سیاست اجتماعی، آموزش و پرورش، آموزش حرفه‌ای و جوانان	۱۳۶-۱۵۰
فصل ۱ مقررات اجتماعی	۱۳۶-۱۴۵
فصل ۲ صندوق اجتماعی اروپا	۱۴۶-۱۴۸
فصل ۳ آموزش و پرورش، آموزش حرفه‌ای و جوانان	۱۴۹-۱۵۰
عنوان ۱۲ فرهنگ	۱۵۱
عنوان ۱۳ بهداشت عمومی	۱۵۲
عنوان ۱۴ حمایت از مصرف کننده	۱۵۳
عنوان ۱۵ شبکه‌های فرا اروپایی	۱۵۴-۱۵۶

عنوان ۱۶ صنعت	۱۵۷
عنوان ۱۷ همبستگی اقتصادی و اجتماعی	۱۵۸-۱۶۲
عنوان ۱۸ تحقیق و توسعه تکنولوژیک	۱۶۳-۱۷۳
عنوان ۱۹ محیط زیست	۱۷۴-۱۷۶
عنوان ۲۰ همکاری‌های توسعه	۱۷۷-۱۸۱
قسمت چهارم انجمن کشورها و مناطق ماوراء بحار	۱۸۲-۱۸۸
قسمت پنجم نهادهای جامعه	۱۸۹-۲۸۰
عنوان ۱ مقررات حاکم بر نهادها	۱۸۹-۲۶۷
فصل ۱ نهادها	۱۸۹-۲۴۸
بخش ۱ پارلمان اروپا	۱۸۹-۲۰۱
بخش ۲ شورا	۲۰۲-۲۱۰
بخش ۳ کمیسیون	۲۱۱-۲۱۹
بخش ۴ دیوان دادگستری	۲۲۰-۲۴۵
بخش ۵ دیوان محاسبات	۲۴۶-۲۴۸
فصل ۲ مفاد مشترک نهادهای متعدد	۲۴۹-۲۵۶
فصل ۳ کمیته اقتصادی و اجتماعی	۲۵۷-۲۶۲
فصل ۴ کمیته مناطق	۲۶۳-۲۶۵
فصل ۵ بانک سرمایه‌گذاری اروپا	۲۶۶-۲۶۷
عنوان ۲ مقررات پولی	۲۶۸-۲۸۰
قسمت ششم مقررات عمومی و نهایی	۲۸۱-۳۱۲
مفاد نهایی	۳۱۳-۳۱۴

* پس از نیس. تنها تغییری که در نیس روی متن تصویب شده در آمستردام داده شد اضافه شدن عنوان XXIبود.

در حالیکه جزئیات تنظیم امور هر کنفرانس بین دولتی متفاوت است، تا این زمان همگی از یک مدل کاری مشابه پیروی کرده‌اند، با انجام بررسی‌ها در چهار سطح:

● گروههای کاری متشکل از کارشناسان تشکیل و در موارد ضروری موضوعات خاص را مورد بررسی قرار می‌دهند. آنها نکات مربوط را شناسایی می‌کنند و تلاش می‌کنند حتی‌الامکان به اجماع برسند، ولی در موضوعات دارای ابعاد سیاسی یا مسائل متنازع فیه معمولاً وارد مذاکره نمی‌شوند. یک مثال از یک گروه کارشناسی بسیار تأثیرگذار، گروهی بود که تحت نام «دوستان ریاست» قبل از معاهده نیس برای کار روی راههای بهبود کارآیی سیستم حقوقی اتحادیه، و بطور خاص تسریع تصمیم‌گیری در دو دادگاه اتحادیه اروپا، دیوان عدالت و دادگاه بدوی شکل گرفت.

● یک گروه بعنوان "نمایندگان شخصی وزیر" یا "گروه آماده‌سازی" شناخته شده‌اند و اکثر مذاکرات تفصیلی را بعهده دارند. اعضای گروه معمولاً کارمندان عالیرتبه ملی هستند- اکثراً نمایندگان دائمی کشورهای عضو در اتحادیه (فصل ۹ را ملاحظه نمائید). این گروه در کنفرانس بین دولتی سال ۲۰۰۰ شامل ده نماینده دائمی، سه کارمند عالیرتبه از وزارت امور خارجه، و دو معاون وزیر بود. تعدد جلسات گروه بستگی به پیشرفت کار و برنامه‌ریزی کنفرانس دارد، ولی جلسات متعارف هر دو هفته یکبار می‌باشد.

● وزرای امور خارجه باید بر روند کار نظارت نمایند و ضمن ارائه رهنمودهای سیاسی تحرک لازم را ایجاد نمایند. اما، همانطور که Galloway (2001:34) در بررسی خود روی کنفرانس بین دولتی ۲۰۰۰ نشان داده، برای وزرای خارجه مشکل است که این نقش را عملی کنند بطوریکه بتوان ادعا کرد که آنها بر کنفرانس مسلط هستند: بسیاری از موضوعاتی که در دستور است فوق‌العاده تخصصی و فراتر از صلاحیت سازمانی شرکت‌کنندگان است، لذا علاقه و اراده چندانی برای حل مسائل مورد بحث نیست؛ برخی از وزرای امور خارجه سابقه بدی در مشارکت دارند، و نمایندگان آنها معمولاً اختیار ندارند، یا احساس می‌کنند دارای اختیار نیستند که در مسائل مورد اختلاف توافقی را بپذیرند؛ موضوعات چندبعدی مرتبط با هم رسیدن به توافق را مشکل می‌سازد و تعداد جلسات هم نسبتاً کم می‌باشد ـ وزرای امور خارجه معمولاً امور مربوط به کنفرانس بین دولتی را در همان جلسات معمول ماهیانه خود بعنوان یک موضوع

اضافی در دستور کار قرار می‌دهند. (تهیه EMU برای معاهده ماستریخت یک استثناء در این روند بود. دو کنفرانس بین دولتی معاهده را آماده کردند: یک کنفرانس سیاسی که بهمان صورتیکه اینجا ذکر شد عمل کرد، و بموازات آن یک کنفرانس جداگانه که تحت سرپرستی وزرای اقتصاد بود که مفاد EMU را برای معاهده تهیه کرد.

● کنفرانس بین دولتی در نشست شورای اروپا، جایی که همه موضوعات باقیمانده مورد مذاکره و بده - بستان قرار می‌گیرد، باوج خود می‌رسد. در رابطه با موضوعاتی که باید حل شوند تقریباً بدون استثناء اطلاعات بیش از اندازه بسوی بازیگران اصلی - رؤسای دولتها - سرازیر می‌گردد. بیشتر کارها با تأخیر در سقف زمانی تعیین شده تقریباً در یک فضای هیجانی انجام می‌گیرد، اکثر امور در گروههای دوجانبه و جمعی غیررسمی بانجام می‌رسد، و معمولاً با تهدید حداقل هیئت نمایندگی یک کشور که اگر رضایت وی جلب نشود یا توافقی با او صورت نگیرد کنفرانس را ترک می‌کند همراه است. اجلاس شورای اروپا در نیس رکورد همه اجلاس‌های سران اروپا را شکست و چهار روز بطول انجامید.

با این ساختار وسیع، کنفرانس‌های بین دولتی ساعتهای زیادی بطول می‌انجامد. علاوه بر کارگروه تخصصی، در کنفرانس بین دولتی ۲۰۰۰ جمعاً ۳۷۰ ساعت کار شد، شامل سی جلسه نمایندگان شخصی وزیران، ده جلسه وزرای امور خارجه، و سه اجلاس شورای اروپا (Wessels, 2001).

مسئولیت اصلی برای قراردادن مطالب در کنار یکدیگر و تنظیم آنها بعهده ریاست شورا می‌باشد. همانطور که گالووی (Galloway, 2001: 33) اظهار می‌دارد، ریاست بعنوان موتوری که کنفرانس را به پیش می‌برد عمل می‌کند. این نقش شورا از طریق افتتاح و ریاست جلسات در تمام سطوح، توزیع متن پیشنهادها و موضوعات مورد بحث که مبنای مذاکرات قرار می‌گیرد (سایر کشورهای عضو، کمیسیون و پارلمان اروپا نیز متن‌هایی را تهیه می‌کنند ولی آنها بیشتر برای ارائه اطلاعات می‌باشد)، و معمولاً تلاش و وساطت برای رسیدن به مصالحه عملی می‌گردد. یک مشکل در کنفرانس بین دولتی ۲۰۰۰ این بود که فرانسه که در نیمه دوم کنفرانس

ریاست را بعهده داشت در مواردی سازماندهی مناسبی برای ریاست نداشت و از دید بسیاری از کشورهای عضو ـ بخصوص تعدادی از کشورهای کوچک‌تر – در برخی از موضوعات بسیار بیش از حد روی موضع خود اصرار می‌ورزید و فعالیت و تلاش آن برای وساطت و میانجیگری برای رسیدن به توافق‌هایی که همه کشورها بتوانند بپذیرند کافی نبود. (Ross, 2001). از آنجا که این کنفرانس‌ها ماهیتی بین دولتی دارند، دو نهاد اصلی غیردولتی اروپایی، کمیسیون و پارلمان، به هر نحوی تلاش می‌کنند هر چه می‌توانند تأثیرگذار باشند. کمیسیون در همه سطوح سه گانه کنفرانس بین دولتی مشارکت دارد و حداکثر تلاش خود را می‌کند ـ حداقل از طریق ارائه مکتوب نقطه‌نظرات خود – تا در نتایج نهایی تاثیرگذار باشد. اما بهرحال، از آنجا که کمیسیون در مذاکرات جایگاهی برابر با کشورهای عضو ندارد، و به هیچ وجه در موقعیتی نیست که بتواند موافقت‌ها را وتو کند در مذاکرات از موقعیتی ضعیف برخوردار است و تأثیر آن در تصمیمات و نتایج نهایی حاشیه‌ای است.

نقش پارلمان اروپا حتی از کمیسیون نیز ضعیف‌تر است زیرا بطور کامل در همه جلسات کنفرانس مشارکت ندارد. در واقع پارلمان قبلاً هیچ مشارکتی نداشت، ولی در کنفرانس بین دولتی ۹۷-۱۹۹۶ دو نوع فرصت برای آن فراهم شد: رئیس پارلمان در نشست ماهیانه وزرای امور خارجه نظرات خود را اعلام و با آنها در ریز مسائل تبادل نظر داشت؛ و پارلمان دو نماینده برای تبادل نظر با گروه مقدماتی کنفرانس در همه مسائل تعیین کرد. علاوه بر آن پس از هر جلسه کنفرانس، دو نماینده پارلمان در جریان مباحث کنفرانس قرار می‌گرفتند و نسخه‌ای از تمام اسناد گروههای کاری و موضعگیریها برای پارلمان ارسال می‌شد. کنفرانس بین دولتی نیس موقعیت پارلمان را بهبود بخشید باین ترتیب که، هر چند پارلمان هنوز در اجلاس‌های وزیران و سران اروپا شرکت نداشت (بجز رئیس پارلمان که قبل از شروع رسمی جلسات وزرای خارجه با آنها تبادل نظر داشت)، به دو نماینده ناظر، اجازه داه شد در جلسات گروه مقدماتی کنفرانس شرکت کنند. مشابه کمیسیون، پارلمان نیز نقطه نظرات خود را به کنفرانس بین دولتی عرضه می‌کرد، و باز هم مشابه کمیسیون، معمولاً از نتیجه کنفرانس ناراضی بوده است. اگر چه قطعنامه‌های

مرتبط به نتایج معاهده باید به تصویب پارلمان برسد اما چون پارلمان مسئولیتی در تصویب معاهدات ندارد نقش مهمی نمی‌تواند بازی کند. در مجموع تأثیری که پارلمان تا کنون داشته عمدتاً در جهت گسترش قدرت خود او بوده، جائیکه پارلمان همواره تحت فشار بوده است.

معاهدات و ماهیت همگرایی اروپا

برای درک مبانی، توسعه و ماهیت ذاتی اتحادیه اروپا، "داستانهای" معاهدات، بی‌نهایت گویا هستند. به این دلیل که آنها اهمیت ویژگی‌ها و مختصات دیرینه فرآیند همگرایی را، که در ذیل آمده‌اند، مشخص و بر آنها تأکید می‌کنند.

اقتصاد مقدم بر سیاست

پیشرفتهای بزرگ همگرایی با توافق بر یکپارچه‌سازی ابعاد مختلف فعالیت اقتصادی شکل گرفته و سپس، گاهی ظاهراً به عنوان چاره‌اندیشی، این درک به وجود آمد که این امر مستلزم همگرایی سیاسی نیز می‌باشد در صورتی که جهت‌دهی و کنترل سیاسی وجود داشته باشد. در عمل، طبعاً تداخل و اختلاط قابل ملاحظه‌ای میان جنبه‌های اقتصادی و سیاسی وجود داشته است. ولی از سال ۱-۱۹۵۰، هنگامی که ECSC ایجاد شد، بعد اقتصادی معمولاً از جنبه سیاسی پیشی گرفته است. بنابراین، مثلاً تقویت نهادهای EC که در SEA پیش‌بینی شد، تا حد زیادی نتیجه آن بود که امر مذکور برای نیل به برنامه SEM ضروری به نظر می‌رسید. به ترتیب مشابه، تصمیم سال ۱۹۹۱ مبنی بر برگزاری کنفرانس بین‌الدولی در خصوص اتحادیه سیاسی تا حد قابل ملاحظه‌ای ادامه تصمیم قبلی برای برگزاری کنفرانس بین‌الدولی در خصوص اتحادیه پولی اروپا بود.

انعطاف‌پذیری

هنگامی که، در گذشته، دولتهای عضو یا تعداد زیادی از آنها می‌خواستند در یک زمینه

سیاسی با هم فعالیت کنند و چنین قضاوت می‌شد که مکانیسم‌های مقرر شده برای این مقصود نامناسبند، معمولاً راههای جایگزین دیگری برای اقدام پیدا می‌شدند. برای مثال، این امر در خصوص تأسیس و توسعه EPC از اوایل دههٔ ۱۹۷۰، EMS از اواخر دهۀ ۱۹۷۰ و نظام شینگن (که برای کمک به جابه‌جایی آزاد اشخاص طراحی شد) از اواسط دهه ۱۹۸۰، مصداق یافت. معاهدات ماستریخت و آمستردام پایه‌گذاری شدند و این سنتِ برخورداری از قابلیت سازگاری و نوآوری در خصوص توسعه سیاستها را تا حد زیادی گسترش دادند. معاهده ماستریخت از طریق ایجاد دو ستون غیر از EC (برخی دولتها وارد کردن زمینه‌های سیاسی تحت پوشش این ستونها به EC را ناپخته تلقی کردند)، و برای اولین بار از طریق عدم شمول همه دولت‌های عضو در زمینه سیاست‌گذاریهایی که مشخصاً توسط معاهده‌ها تعیین شده‌اند (تحفظ‌های انگلیس و دانمارک)، این امر را صورت داد. معاهده آمستردام تحفظ‌های جدیدی (برای دانمارک، ایرلند، و انگلیس) قایل شد و به وسیله مقررات انعطاف پذیر عمومی که به TEC افزوده شد و ستون سوم و قاعده امتناع سازنده که به ستون دوم اضافه شد، "جنبه قانونی" بیشتری به انعطاف پذیری داد. معاهده نیس با آسانتر کردن اعمال همکاری پیشرفته آمستردام آنرا کارآمدتر کرد.

پیشرفت‌گرایی

ویژگی فرآیند همگرایی، پیشرفتِ تقریباً پیوسته به سمت جلو بوده است و بدنبال هر پیشرفت برای "پیشرفت‌های" بیشتر فشار وارد می‌شده است. مراحل و اشکال همگرایی مکرراً ناگزیر و منطقاً از مراحل و اشکال قبلی - و اغلب کم‌اهمیت‌تر - ناشی می‌شوند. در مدلی که بوسیله کسانی که تحت تأثیر نظریات نهادگرایان تاریخی بوده‌اند بخوبی درک شده است، تحول فرآیند همگرایی (بعنوان مثال ۱۹۹۸، Pierson را ملاحظه کنید)، بخصوص با توجه به اهمیت راه و مسیر انتخاب شده در شکل‌گیری ماهیت این تحول، معماران معاهدات، همانطور که وِسلز (Wessles, 2001: 212-14) نشان داده، تقریباً یک مدل ایده‌آل سه‌مرحله‌ای آبشار همگرایی را توسعه داده‌اند.

در مرحله اول، دولتها نتایج همکاری با سایر کشورهای عضو اتحادیه در یک حوزه خاص سیاست‌گذاری را درک کرده و بر یک مبنای ضعیف بین دولتی برای انجام آن اقدام می‌کنند که این اقدام معمولاً در حاشیه یا خارج از چارچوب اتحادیه است. وقتی مشخص می‌شود این شکل از همکاری کافی نمی‌باشد، دولتها بسوی مرحله دوم حرکت می‌کنند، که در آن حوزه سیاست‌گذاری مورد نظر رسمیت معاهده‌ای پیدا می‌کند و کاملاً در چارچوب سازمانی اتحادیه قرار می‌گیرد، ولی هنوز بر یک مبنای کاملاً بین دولتی که در آن نقش کمیسیون محدود شده است، پارلمان اروپا در بهترین حالت تنها نقش مشورتی دارد، شورا با اتفاق آراء تصمیم‌گیری می‌کند، و دیوان (دادگاه) اگر قدرتی داشته باشد بسیار محدود است. در مرحله سوم، دولتها متوجه می‌شوند که اگر قرار است به اهداف مورد نظر برسند باید اجازه اعمال فرآیندهای قویتر تصمیم‌گیری داده شود، بدین ترتیب روش‌های فرا ملی یا واگذاری نقش بیشتر و قدرت مؤثرتر به کمیسیون، پارلمان و دیوان (دادگاه)، و مهمتر از همه رأی‌گیری بروش اکثریت کیفی در شورا در پیش گرفته می‌شود.

جدول ۱-۷ نشان می‌دهد چگونه آرمان همگرایی در یک روش ترقی‌خواهانه از یک طرف از طریق تقویت تدریجی و مداوم بعد فراملی تصمیم‌گیری در اتحادیه، و از طرف دیگر با گسترش صلاحیت و پتانسیل سیاست‌گذاری اتحادیه بوسیله معاهدات به پیش رفته است. این دو بعد افزایش همگرایی طبعاً با مواردی همچون افزایش تدریجی قدرت پارلمان اروپا که به میزان قابل توجهی زائیده انتقال سیاست‌گذاریها به EC/EU و متعاقباً رشد تقاضا برای پاسخگویی بیشتر تصمیم‌گیرندگان بود در هم تنیده است. راه مشخصی که منطق همگرایی در آن جواب می‌دهد طبعاً با توجه به شرایط متفاوت است. بعنوان مثال بررسی حوزه سیاست‌گذاری در امور داخلی و قضایی می‌تواند چگونگی نتیجه دادن این منطق را نشان دهد. از آغاز در اواسط دهه ۱۹۷۰ زمانی که، کاملاً خارج از چارچوب معاهدات، دولتها روی موضوعاتی همچون جرائم فرامرزی و مبارزه علیه تروریزم شروع به همکاری با یکدیگر نمودند، حوزه سیاست‌گذاری بتدریج گسترش

یافت: در دهه ۱۹۸۰ از طریق آنچه بعنوان فرآیند تروی[۱] شناخته شده همکاری افزایش یافت؛ در معاهده ماستریخت امور داخلی و قضایی (JHA) در ستون سوم معاهده جایگاه معاهدای پیدا کرد، اگر چه عمدتاً با مبنای بین دولتی؛ با معاهده آمستردام بخش عمده ستون سه به ستون یک منتقل شد، اقداماتی برای رأی‌گیری با اکثریت کیفی صورت گرفت، و موضوعات جدید امور داخلی و قضایی - از جمله موادی برای همکاری نزدیکتر و قویتر پلیس - به ستون سه اضافه شد؛ و معاهده نیس رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی در این حوزه را بیشتر گسترش داد.

شاید بهترین گواه برای نشان دادن منطق پیشرفت گرایانه معاهدات در جهت همگرایی این باشد که بسختی می‌توان یک مورد روشن از مفاد معاهدات بعنوان مثال پیدا کرد که حتی یک بعد کم‌اهمیت از همگرایی اروپا را خنثی کرده باشد. ممکن است اهمیت بیشتری که در معاهده EEC نسبت به معاهده ECSC به اتفاق آراء در شورای وزیران داده شد بعنوان چنین مثالی تصور شود، اما این مسئله برای شکل‌گیری جامعه اروپا بود، ولی با معاهده EEC در فرآیند همگرایی یک گام مهم بسمت جلو برداشته شد. همچنین توجهی که در معاهده ماستریخت به اصل واگذاری حداقل امور به اتحادیه[۲] شد ممکن است بعنوان یک مثال دیگر تلقی گردد، ولی قرار گرفتن آن در معاهده تا حدی اقدامی سمبلیک بود و نحوه طرح آن در معاهده نیز بنحوی است که مشکل مهمی ایجاد نمی‌کند. واقعیت اینست که بهیچ وجه عقب‌گرد معاهده‌ای جدی همچون تغییری از رأی اکثریت کیفی به اتفاق آراء در فرآیند رأی‌گیری در شورا یا حذف یک حوزه سیاست‌گذاری از یک معاهده EU باین دلیل که آن حوزه باید انحصاراً در اختیار کشورهای عضو باشد وجود ندارد.

افزایش پیچیدگی

معاهدات نتیجه مذاکرات بین دولت‌های ملی است. در مذاکرات، دولتها تلاش می‌کنند که اتحادیه را هرچه بیشتر مؤثر و کارآمد کنند، ولی در همان حال سعی آنها در دفاع از منافع ملی

جدول ۱-۷ خلاصه مفاد معاهدات اصلی EU که مفاد بنیادی نهادین و سیاست‌گذاری را نشان می‌دهد.

نام معاهده	تاریخ امضاء	تاریخ اجراء	مفاد نهادین	مفاد سیاست‌گذاری
معاهده پاریس	آوریل ۱۹۵۱	جولای ۱۹۵۲	ایجاد کرد: - مرجع عالی اجرایی - شورای وزیران (با برخی موارد QMV) - مجمع عمومی - دیوان عدالت	پایه‌گذاری یک بازار مشترک در ذغال سنگ، فولاد، ذغال کک، سنگ آهن، و قراضه
معاهده رم ایجاد: EEC و Euratm	مارچ ۱۹۵۷	ژانویه ۱۹۵۸	تشکیل‌دهنده: - کمیسیون - شورای وزیران -(QMV نسبت به معاهده پاریس محدودتر شد) - مجمع عمومی و دیوان عدالت برای هر سه جامعه	پایه‌گذاری و زمانبندی برای یک اتحادیه گمرکی با حذف موانع داخلی تجارت و برقراری یک تعرفه خارجی مشترک؛ همچنین پایه‌گذاری همگرایی‌عمیق‌تر اقتصادی‌ازطریق ایجاد یک بازار مشترک و برخی سیاست‌های مشترک، از جمله کشاورزی و حمل و نقل. ایجاد امکان برای یک بازار مشترک مواد اتمی، البته با حفاظت. سایر فعالیتهای اتمی ارتقاء داده شد.
سند اروپای واحد (SEA)	فوریه ۱۹۸۶	جولای ۱۹۸۷	- شورای اروپا رسمیت قانونی پیدا کرد. - ظرفیت قانونی شورای وزیران برای تصمیم‌گیری با QMV افزایش یافت - بخصوص درامور مربوط به‌بازارداخلی - یک‌فرآیندجدید قانونگذاری -فرایند همکاری - ایجاد شد، که به پارلمان قدرت بیشتر بخشید. - یک فرآیند توافق ایجاد شد که موافقت پارلمان را الزامی کرد.	- هدف کامل کردن بازار داخلی تا ۱۹۹۲ جایگاه معاهده‌ای پیدا کرد. حوزه‌های جدید سیاست‌گذاری به معاهده EEC اضافه شد، از جمله محیط زیست، همبستگی اجتماعی و اقتصادی، و تحقیق و توسعه. - همکاری سیاسی اروپا (سیاست خارجی) رسمیت قانونی پیدا کرد.

پیمان اتحادیه اروپا (پیمان ماستریخت)	فوریه ۱۹۹۲	نوامبر ۱۹۹۳	- اتحادیه اروپا را بعنوان یک ساختار با سه ستون ایجاد کرد: - مبنای قانونی QMV گسترش پیدا کرد. - فرآیند قانونگذاری تصمیم‌گیری مشترک که قدرت پارلمان را افزایش می‌دهد ایجاد شد.	- یک چارچوب و زمانبندی برای اتحاد پولی و اقتصادی در معاهده EC جای گ - ستونهای دو و سه پایه‌های معاهده برا سیاست خارجی و امنیتی مشترک (FSP همکاری در زمینه امور داخلی و قضایی (JHA) را ایجاد کرد. - چندین حوزه جدید سیاست‌گذاری به‌مع EC اضافه شد، از جمله توسعه، بهداش عمومی، و حمایت از مصرف‌کننده
پیمان آمستردام	اکتبر ۱۹۹۷	می ۱۹۹۹	- مبنای قانونی QMV را گسترش داد - فرآیند تصمیم‌گیری متشرک را به حوزه‌های جدید سیاست‌گذاری گسترش داد، و ابعاد این فرآیند را بسود پارلمان اصلاح کرد. - فرآیند همکاری پیشرفته راایجاد کرد	- مفاد CFSP تقویت شد. - بخش عمده JHA به ستون EC منتق - حوزه‌های جدید سیاست‌گذاری به‌ستو اضافه شد، از جمله مقابله با تبعیض، رش اشتغال، و حمایت از مصرف‌کننده.
پیمان نیس	فوریه ۲۰۰۱		- بمنظور آمادگی برای گسترش EU نمایندگان ملی در نهادهای اتحادیه را تغییر داد. - رأی مورد نیاز برای QMV در شورا را تغییر داد. - مبنای قانونی QMV را گسترش داد. - گسترش مختصری در اعمال فرآیند تصمیم‌گیری مشترک ایجاد کرد. - اعمال فرآیند همکاری پیشرفته را آسانتر کرد.	- تنها گسترش محدود در حوزه‌های سی گذاری موجود، عمدتاً در JHA و زمین سیاست‌گذاری اجتماعی

خود و افزایش آنهاست. این اهداف همواره با هم سازگار نیستند، و در نتیجه آن اغلب باید فرمول‌ها و راه‌حل‌های پیچیده‌ای برای رسیدن به توافق پیدا کرد.

پیچیدگی معاهده‌ای بیشتر از همه در معاهده اتحادیه اروپا (TEU) نشان داده شده است. از برخی جهات TEU یک معاهده مبنا و چارچوبی است که اصول عمومی و یک ساختار را برای اتحادیه مشخص می‌کند. اجزاء تشکیل‌دهنده چارچوب اتحادیه اروپا معاهدات جامعه اروپا می‌باشند (سند ۱-۷ را ملاحظه کنید). اما از سایر جهات، TEU یک معاهده مستقل و قائم به ذات است. این موارد تحت عنوان V و VI بطور دقیق مفاد حوزه‌هایی را مشخص می‌کنند که کشورهای عضو ترجیح می‌دهند این حوزه‌ها اروپایی نشوند- زیرا آنها می‌خواهند حوزه‌های سیاست‌گذاری که جزء ستونهای دو و سه قرار می‌گیرند یعنی سیاست خارجی و امنیتی و سیاست هماهنگی در امور قضایی و پلیس، ماهیتاً بین دولتی باشند.

در رابطه با معاهده اصلی جامعه، TEC، باید گفت که این معاهده در طول سالیان بمیزان قابل ملاحظه‌ای پیچیده‌تر شده است. معاهده اصلی EEC سال ۱۹۵۷ با ۲۴۰ ماده که بسیاری از آنها نکات جزئی سیاست‌گذاری را شامل می‌شد به اندازه کافی پیچیدگی داشت. ولی اصلاح مکرر معاهده در دوره‌های مختلف که صلاحیت‌های جدید برای سیاست‌گذاری و روش‌های جدید تصمیم‌گیری را به آن اضافه کرد، معاهده را بیشتر پیچیده و درک آنرا برای همه بجز متخصصین این موضوع بسیار دشوار کرد. این معاهده -که در ماستریخت نامگذاری مجدد شد و معاهده جامعه اروپا (TEC) نام گرفت- در نتیجه بخشی از تجدیدنظرهایی که در آمستردام صورت گرفت تا حدی منظم‌تر شد، ولی نه به صورتی که آنرا برای خوانندگان عادی، قابل درک بکند: TEC پس از اصلاحات آمستردام شامل ۳۱۴ ماده می‌شود، که تعدادی از آنها دارای مواد فرعی می‌باشند و بسیاری از آنها شامل موضوعاتی می‌گردند که بیشتر قانونگذاری به نظر میرسد تا یک سندی که -در غیاب هر چیز دیگر- بعنوان بخش اصلی «قانون اساسی» اتحادیه اروپا بکار می‌رود. (برای متن TEC سند ۲-۷ را ملاحظه کنید.)

در یک سطح دقیق‌تر، حوزه‌ای که مذاکرات معاهده بیشترین پیچیدگی را در آن بوجود آورد

فرآیندهای تصمیم‌گیری بود، که با هر معاهده بعدی تعداد آن بیشتر شده است. بدنبال معاهده نیس، ترکیب اشکال ممکن رأی‌گیری در شورا و فرصت‌های مشارکت برای پارلمان اروپا کمتر از ۳۸ نوع نیست. از این ۳۸ نوع ترکیب ۲۲ مورد ماهیت قانونگذاری دارند (Wessels, 2001: 201). اگر جایگاه سایر نهادهای اتحادیه اضافه شود، تعداد فرآیندهای تصمیم‌گیری از این هم بیشتر می‌شود.

معاهدات تنها تعداد فرآیندهای تصمیم‌گیری را پی در پی افزایش نداده‌اند، بلکه برخی فرآیندهای فوق‌العاده پیچیده نیز ایجاد کرده‌اند. جایزه پیچیدگی احتمالاً باید به ماده ۷ معاهده TEU که بوسیله معاهده نیس اصلاح شده اعطاء گردد، که موارد زیر را شامل می‌گردد:

۱- در مورد یک پیشنهاد مستدل که بوسیله یک سوم کشورهای عضو، پارلمان اروپا، یا کمیسیون ارائه گردد، شورا پس از کسب موافقت پارلمان با رأی چهار پنجم اعضاء، می‌تواند در مورد اینکه خطر روشن نقض جدی اصول مذکور در ماده‌ی (۱)۶ [که اعلام می‌کند این اتحادیه روی اصولی همچون آزادی، دموکراسی و احترام به حقوق بشر بنا شده است] وجود دارد یا نه تصمیم‌گیری کند، و توصیه‌های مناسب برای آن کشور صادر نماید...

۲- در مورد یک پیشنهاد ارائه شده بوسیله یک سوم کشورهای عضو یا کمیسیون و پس از کسب موافقت پارلمان اروپا، شورای وزیران در جلسه خود، بهمراه سران کشورها و دولتها، که با اتفاق آراء تصمیم‌گیری می‌کنند می‌تواند در مورد وجود نقض جدی و مستمر اصول مذکور در ماده (۱)۶ بوسیله یک کشور عضو و پس از دعوت از دولت آن کشور برای ارائه توضیحات خود....، تصمیم‌گیری نماید.

۶- در جهت اهداف پاراگرافهای ۱ و ۲، پارلمان اروپا با اکثریت دو سوم اعضاء موجود، بنحوی که اکثریت اعضای آنرا تشکیل دهد، تصمیم‌گیری می‌نماید.

مورد فوق یک مثال کاملاً متفاوت از چگونگی ایجاد پیچیدگی بوسیله معاهدات در بسیاری از پروتکل‌ها و قطعنامه‌هایی است که معمولاً ضمیمه این معاهدات است. پروتکل‌ها همان آثار حقوقی الزام‌آور مواد معاهده را دارد، اما قطعنامه‌ها ماهیتاً بیانیه‌های سیاسی هستند. پروتکل‌ها

و قطعنامه‌ها که برای اهداف مختلفی طراحی می‌شوند- همچون روشن ساختن دقیق‌تر مواد معاهده و ارائه مبناهایی برای فعالیت سیاست‌گذاری فراتر از معاهده- در عمل می‌توانند درک معاهدات را برای همه بجز کارشناسان آموزش دیده مشکل‌تر سازند. برای اینکه روشن شود صدور پروتکل‌ها و قطعنامه‌ها تا چه میزان گسترده شده است، معاهده ماستریخت بعلت داشتن تعداد زیاد پروتکل (۱۷) و قطعنامه (۳۵) در حد وسیعی مورد انتقاد قرارگرفته بود، ولی معاهده آمستردام از این هم تجاوز کرد: یک پروتکل تنها به TEU ضمیمه شد؛ چهار پروتکل به TEU و TEC ضمیمه شد؛ پنج پروتکل تنها به TEC ضمیمه شد؛ سه پروتکل به TEU و هر سه معاهده جامعه ضمیمه شد؛ ۵۱ قطعنامه بوسیله کنفرانس تصویب شد و ۸ قطعنامه وجود داشت که کنفرانس به آن اشاره داشت. چهار پروتکل و ۲۴ قطعنامه ضمیمه معاهده نیس شده بود، و سه قطعنامه مورد اشاره کنفرانس قرارگرفته بود.

مسیر متغیر

مسیر فرآیند همگرایی از زمان تأسیس جامعه در دهه ۱۹۵۰ بسیار تغییر یافته است، و به لحاظ کلی، حرکت در دوره‌های زمانی تا نیمه دهه ۱۹۶۰ و از نیمه دهه ۱۹۸۰ تا اوائل دهه ۱۹۹۰ دوره همگرایی سریع و از اواخر دهه ۱۹۶۰ تا اوائل دهه ۱۹۸۰ و از اوایل دهه ۱۹۹۰ تا کنون دوره رخوت بوده است. معاهدات ماستریخت و آمستردام این مسیر متغیر را روشن می‌کنند. معاهده ماستریخت هنگامی منعقد شد که حکومت‌های اکثر کشورهای عضو عموماً خوشبین بودند و نگرش مشتاقانه‌ای به همگرایی اروپایی داشتند و در نتیجه می‌خواستند مطمئن شوند که پیشرفت‌های بزرگی در زمینه همگرایی در معاهده حاصل شده است. بر عکس، هنگامی که معاهده آمستردام منعقد گردید، این وضعیت سست شد - به ویژه چون همه پرسی دانمارک در ۱۹۹۲ حامیان همگرایی بیشتر را به احتیاط بیشتر واداشت - و کمتر، چنین انتظاری از معاهده ابراز و یا در آن گنجانده شد.

بازی متقابل میان بازیگران ملی و فوق ملی

برخی از تحلیل گران همگرایی اروپا، نقش ایفا شده در فرآیند همگرایی توسط بازیگران فوق ملی، به ویژه کمیسیون، پارلمان اروپا و دیوان دادگستری را بسیار مهم توصیف کرده‌اند. برخی دیگر از تحلیل گران نقش این بازیگران را چندان پر اهمیت تلقی نکرده و استدلال نموده‌اند در حالی که ممکن است آنها بر سیر وقایع تأثیراتی گذارده باشند، بازیگران کلیدی اتحادیه اروپا نمایندگان حکومت‌های کشورهای عضو بوده‌اند که در شورای اروپا و شورای وزیران تشکیل جلسه می‌دادند (بررسی این تفاسیر متفاوت از فرآیند همگرایی در فصل ۲۰ آمده است).

در نگاه اول فرآیندهای تصمیم‌گیری مربوط به تدوین معاهدات ماستریخت و آمستردام فقط حامی تفسیر تحلیل دوم به نظر می‌آیند: اعضای دو کنفرانس بین‌الدولی را نمایندگان حکومت‌های ملی تشکیل می‌دادند و کمیسیون بدون حق رأی در این کنفرانس‌ها شرکت می‌کرد؛ تصمیم‌گیری در کنفرانس‌های بین‌الدولی بر چانه‌زنی میان نمایندگان حکومت‌های ملی مبتنی بود و توافق بر سر موضوعات بسیار مشکل تنها پس از مذاکرات مستقیم و دشوار میان سران حکومت‌ها صورت می‌پذیرفت؛ و نهادهای فوق ملی اتحادیه اروپا - به ویژه کمیسیون و پارلمان اروپا - عموماً از نتایج کنفرانس‌های بین‌الدولی ناراضی بودند، و برای مثال هر دو بر توسعه موارد کاربرد اکثریت کیفی آرا و اختیارات خود به میزانی بیش از آنچه که در معاهدات آمده بود پافشاری می‌کردند.

اما، هر چند ممکن است به نظر، تدوین معاهدات ماستریخت و آمستردام فراهم آورنده حمایت قوی از تفسیر بین‌الدولی فرآیند همگرایی باشد، ولی نباید در این خصوص مبالغه کرد. اول، فرآیندهای معاهده سازی، فرآیندهای صرف مختص تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا نیستند چون به گفته پیترسون[1] (۱۹۹۵) به تصمیم‌های تاریخ ساز و بنابراین، به فرآیندهایی که در آنها نقش حکومت‌های ملی از درجه اول اولویت برخوردار خواهد بود منجر می‌شوند. دوم، گرچه کمیسیون اختیار و قدرت رأی دادن نداشت ولی یک مشارکت کننده فعال در هر دو کنفرانس

بین‌الدولی بود، و برای اولین بار در تاریخ کنفرانس‌های بین‌الدولی، پارلمان اروپا اجازه یافت در کنفرانس بین‌الدولی ۷-۱۹۹۶ به لحاظ قانونی، مستقیماً مشارکت جوید. در نهایت، محتمل به نظر می‌رسد -گرچه به طور مشخص نمی‌توان اثبات کرد - که فشار وارده از سوی کمیسیون و پارلمان اروپا در کمک به تحقق حداقل برخی از اصلاحات نهادینی که در معاهدات گنجانیده شدند مهم بود. برای مثال برخی از این اصلاحات عبارت بودند از اعطای اختیارات بیشتر به پارلمان اروپا با ایجاد آئین کار تصمیم‌گیری اشتراکی در پیمان ماستریخت و تسهیل و توسعه این آئین کار در معاهده آمستردام.

منفعت برای همه

پیشرفت در همگرایی در سال‌های ۱۹۹۲ و ۱۹۹۷ امکان‌پذیر شد زیرا، مانند اکثر پیشرفت‌های عمده در سال‌های ۱۹۵۲ (معاهده پاریس)، ۱۹۵۷ (معاهدات اورواتم و EEC) و ۱۹۸۶ (SEA)، دولت‌های عضو، ارتقاء همگرایی را به نفع خود تشخیص دادند. مطمئناً در کلیه مذاکرات معاهده ساز به ویژه مذاکراتی که معاهده ماستریخت و آمستردام را به وجود آوردند، اختلافاتی میان دولت‌ها بر سر این که تا چه اندازه به دنبال همگرایی هستند و طالب چه نوع همگرایی می‌باشند وجود داشت، ولی مع الوصف این مطلب تشخیص داده شد که از فرآیند همگرایی منافعی برای کلیه طرفها حاصل می‌شود - و افزایش رشد اقتصادی و ارتقاء روابط هماهنگ میان کشورهای اروپا، روشن‌ترین منافع بودند.

ولی، کشورها، به خاطر نیازها و اولویت‌های خاص خود گاهی اوقات استدلال کرده‌اند که علاوه بر گرفتن سهمی از منافع کلی باید از بهره‌های ویژه نیز برخوردار گردند. اعطای بهره‌های ویژه در معاهدات، معمولاً در قالب ایجاد مبنایی برای نوعی توسعه در سیاست‌هایی که به ویژه برای یک دولت خاص یا گروهی از دولت‌ها سودمند هستند[1] تحقق یافته است. SEA با گنجاندن مفادی برای توسعه سیاست‌های تسهیم تا حد زیادی به درخواست اعضای فقیر، این

1- redistributive policies.

پایه سیاست‌گذاری را به وجود آورد. معاهده ماستریخت نیز با ایجاد یک صندوق پیوستگی[۱] که برای بهره‌برداری فقیرترین دولت‌های عضو (یونان، ایرلند، پرتغال و اسپانیا) تأسیس شد، همین کار را انجام داد.

فرآیندی تحت رهبری نخبگان

مادام که نخبگان سیاسی و اداری تمایل به تدوین دستورکار سیاست‌ها دارند و مادام که آنها معمولاً بدون مشورت با انتخاب کنندگان‌شان تصمیم‌گیری می‌کنند، می‌توان گفت فعالیت سیاسی در تمامی دولت‌های ملی – در اروپا و فراسوی آن – توسط نخبگان هدایت می‌شود. اما این امر به ویژه در خصوص اتحادیه اروپا مصداق دارد زیرا هیچ رشته مستقیم پاسخگویی میان تصمیم‌گیرندگان و شهروندان وجود ندارد. فرصتی برای انتخاب یک دولت یا پارلمان اروپایی با اختیارات تام تصمیم‌گیری نیست. می‌توان چنین استدلال کرد که این امر در صورتی که زمینه‌هایی برای باور کردن حمایت شدید اکثر شهروندان از فرآیند همگرایی یا رضایت آنها برای واگذاری تصمیم‌گیری در خصوص همگرایی به نخبگان ذیربط، وجود نداشته باشد، اهمیت چندانی ندارد. اما، نظر سنجی از افکار عمومی نشان داده است که در برخی دولت‌های عضو، تردیدها و خودداری‌هایی در زمان‌های متفاوت وجود داشته است.

میزان تحت تأثیر قرار گرفتن هدایت فرآیند همگرایی توسط نخبگان و میزان عدم انعکاس همیشگی نگرانی‌های عمومی توسط نخبگان، در زمان تصویب معاهده ماستریخت به روشنی نمایان شد. در این زمان بود که نه تنها دانمارکی‌ها در رفراندوم اول خود همه‌پرسی برگزار شده رأی "منفی" دادند، و فرانسوی‌ها هم تقریباً رأی منفی دادند بلکه نظر سنجی‌های افکار عمومی نشان داد که رأی دهندگان آلمانی و انگلیسی نیز در صورت فرصت یافتن احتمالاً معاهده را رد می‌کردند. شاید بتوان حزم اندیشی فراوان نمایندگان ملی در کنفرانس بین‌الدولی ۷-۱۹۹۶ را تا حدی منعکس کننده حساسیت بیشتر نسبت به دغدغه‌های عمومی که فرآیند تصویب

ماستریخت نشان داده بود تلقی کرد. ولی نباید درباره میزان این حساسیت مبالغه کرد. مؤید نکته مذکور، این واقعیت است که به رغم تمامی گفتگوهای پس از ماستریخت درباره ارتقاء شفافیت و دمکراسی در اتحادیه اروپا، هیچ حرکتی به سوی مفتوح کردن فرآیند تصمیم‌گیری به روی مشارکت عمومی انجام نشد. بلکه بر عکس تنها حکومت‌های دانمارک و ایرلند - مانند رفتاری که با SEA و معاهده اتحادیه اروپا داشتند، واقعاً مجبور به انجام این کار شدند - برگزاری رفراندوم را به عنوان بخشی از آئین‌های کاری تصویب ملی خود تلقی کردند. و فقط دولت ایرلند تصویب معاهده نیس را به رأی مردم گذاشت - و همانطور که در فصل ۲ بررسی شد، بار اول آنرا رد کردند، اگر چه بیشتر بدلیل مسائل سیاسی داخلی تا مخالفت با معاهده.

نکات پایانی: یک فرایند در حال پیشرفت

ماهیت سیاسی اتحادیه اروپا به هر نحو توصیف گردد- این مسئله در فصل ۲۰ مورد بررسی قرار گرفته است - همه معاهدات EC/EU در حد قابل توجهی به توسعه فرآیند همگرایی اروپا کمک کرده‌اند. اما هیچیک از معاهدات به هیچ نحوی پایان این فرآیند یا جایی که این پایان ممکن باشد را مشخص نکرده‌اند. مباحث و مذاکراتی که قبل و در طول همه کنفرانس‌های بین دولتی صورت گرفته نشان‌دهنده اختلاف فاحش بین شرکت‌کنندگان در مورد ماهیت و مسیر همگرایی بوده است: مصالحه‌هایی که در برگیرنده ابعاد دیدگاههای مختلف در مورد آینده اروپا بوده است، و مصالحه‌هائیکه، اگر چه در پیشبرد همگرایی به میزانی که برخی از دولتها امیدوار بوده‌اند ناموفق بوده است، آنرا بیش از میزانی که سایر آنها می‌خواسته‌اند به پیش برده‌اند. همانطور که در ابتدای این فصل ذکر شد، بدین ترتیب بهیچ وجه کم نبوده‌اند بازیگران مهم سیاسی که خواستار تهیه معاهده جدید بوده‌اند، و همچنین به هیچ وجه - بویژه بدلیل پتانسیل تحولات بین‌المللی- دلائل قابل قبول برای بررسی مجدد و دوره‌ای معاهدات هم کم نبوده است.

اینک این بصورت یک قاعده برای کنفرانس‌های بین دولتی درآمده و انتظاری شکل گرفته که معاهدات در دوره‌های منظم تغییر خواهند کرد.

بخش سوم

نهادها و بازیگران سیاسی اتحادیه اروپا

نهادها و بازیگران سیاسی اتحادیه اروپا

پنج نهاد اصلی در اتحادیه اروپا وجود دارند: کمیسیون، شورای وزرا، شورای اروپا، پارلمان اروپا، و دیوان دادگستری. در فصل‌های ۸ تا ۱۲ به هر یک از این نهادها و بازیگران سیاسی مربوط به آنها می‌پردازیم. در فصل ۱۲ همچنین به ماهیت و جایگاه قانونی اتحادیه اروپا توجه خواهیم داشت.

در فصل ۱۳ نهادها و بازیگرانی که بخش اختصاصی به آنها تعلق نگرفته ولی تأثیر قابل توجهی در روند امور در اتحادیه اروپا دارند مورد مطالعه قرار می‌گیرند، که عبارتند از: کمیته اقتصادی و اجتماعی، کمیته مناطق، بانک سرمایه‌گذاری اروپا، دیوان محاسبات، و منافع.

فصل هشتم

کمیسیون

انتصاب و ترکیب
سازمان
مسئولیت‌ها و اختیارات
نکات پایانی

کمیسیون اروپا، اغلب به عنوان سازمان اداری یا قوه مجریه اتحادیه اروپا دیده میشود، اگر چه این تعبیر در مواردی به طور دقیق رسا نیست: از بعضی لحاظ مسئولیت‌های کمیسیون بیشتر است، در امور مربوط به پیمانها و اقدامات سیاسی قدرت تعیین خط مشی و تصمیم‌گیری بیشتری در مقایسه با سازمان‌های اداری ملی به آن داده شده است، گر چه این مسئله بیشتر در تئوری صدق می‌کند، از بعضی لحاظ نیز مسئولیت کمیسیون کمتر از یک سازمان اداری ملی است یعنی نقش آن در رابطه با به اجرا در آوردن خط مشی بسیار محدود است زیرا این ادارات کشورهای عضو هستند که اغلب وظایف مربوط به اداره امور روزمره اتحادیه اروپا را به عهده دارند.

کمیسیون در تمامی سطوح و جبهه‌ها نقش مرکزی در تصمیم‌گیری دارد. با در اختیار داشتن طیف وسیعی از منابع قدرت و ابزار سیاسی، و بهره بردن از عدم تمایل یا عدم توانایی دیگر نهادهای اتحادیه اروپا در ایفای نقش رهبری، کمیسیون در واقع قلب سیستم اتحادیه اروپا را

انتصاب و ترکیب

هیئت کمیسرها

در رأس کمیسیون افرادی قرار دارندکه هر یک حوزه‌های سیاسی مشخصی را به عهده گرفته و جمعاً هیئت کمیسرها را تشکیل می‌دهند. تعداد این افراد در ابتدا ۹ نفر بود ولی به تدریج به ۱۳، ۱۴، ۱۷ و زمانیکه سه کشور عضو EFTA در سال ۱۹۹۵ به اتحادیه پیوستند به ۲۰ نفر رسید. دلیل تفاوت تعداد کمیسیون‌ها و تعداد کشورهای عضو اینست که هر یک از پنج کشور بزرگ‌تر اتحادیه اروپا یعنی (فرانسه، آلمان، ایتالیا، اسپانیا، و انگلیس) دارای دو کمیسر می‌باشند. اما برای پرهیز از بزرگ شدن بیش از حد کمیسیون پس از پیوستن اعضای جدید در نشست سران نیس در سال ۲۰۰۰ تصمیم گرفته شد که:

- از ژانویه ۲۰۰۵ تمامی کشورهای عضو فقط یک کمیسر خواهند داشت؛

- زمانیکه تعداد اعضای اتحادیه اروپا به ۲۷ برسد تعداد اعضای کمیسیون کمتر از تعداد کشورهای عضو خواهد بود.... اعضای کمیسیون براساس سیستم نوبتی و رعایت اصل برابری انتخاب خواهند شد، که مقررات اجرایی آن بوسیله شورا و به روش اجماع تعیین خواهد شد... تعداد اعضای کمیسیون بوسیله شورا و به روش اجماع مشخص خواهد شد، (معاهده نیس، پروتکل A، ماده ۴).

فرآیند انتصاب

قبل از ژانویه ۱۹۹۳، روش انتخاب این افراد بدین گونه بود که با موافقت مشترک کشورهای عضو کمیسرها برای مدت ۴ سال انتخاب می‌شدند. معاهده ماستریخت، اصولاً به منظور تقویت مناسبات میان کمیسیون و EP این روش را تغییر داد. این تقویت به دو طریق انجام شد. اول، با رسمیت بخشیدن به رویه‌هایی که در دهه ۱۹۸۰ در خصوص انتصاب اعضای کمیسیون و رئیس آن تکامل یافتند و تا حدی به سخت‌گیری گرائیدند: دولت‌های عضو اکنون می‌بایست در خصوص انتخاب رئیس کمیسیون با پارلمان اروپا مشورت می‌کردند، و نامزدهای هیئت

کمیسرها باید از EP رأی اعتماد می‌گرفتند. دوم، دوره تصدی پست اعضای EP و کمیسیون به نحو نزدیک‌تری تنظیم شد: اعضای هئیت، دیگر می‌بایست به مدت پنج سال خدمت می‌کردند و این خدمت را شش ماه بعد از انتخابات EP شروع کنند. این انتخابات بر یک مبنای ثابت، در ژوئن سالهایی که رقم سمت راست آنها چهار یا نه باشد برگزار می‌شود. (بنابراین تلاقی پست‌ها به این طریق تنظیم می‌شود که شامل یک دوره انتقالی دو ساله اعضای هئیت می‌شود. این دوره از ژانویه ۱۹۹۳ تا ژانویه ۱۹۹۵ به طول انجامید).

برای اولین بار - در خصوص هئیت کمیسرها کار خود را در ژانویه ۱۹۹۵ آغاز کرده بود - با اجرای فرآیند جدید انتصابات پارلمان اروپا اختیارات جدید خود را به طور کامل به اجرا در آورد. هنگامی که ژاک سانتر، نخست وزیر لوکزامبورگ، در اواسط ۱۹۹۴ نامزد ریاست شد (به عنوان داوطلب مورد مصالحه پس از امتناع دولت انگلیس از حمایت نخست وزیر بلژیک، ژان ـ لوک دهاین[1]) پارلمان اروپا در واقع تنها طرف مشورت قرار گرفت. ولی، EP کاملاً برای شورای اروپا (محفلی که در آن نامزدهای پیشنهادی دولت‌های ملی باید مورد توافق قرار گیرند) روشن کرد هر کس نامزد می‌شود باید رأی اعتماد پارلمان را جلب کند. فرض بر این بود که اگر این نامزد تأیید نشود کاندیداتوری وی باطل می‌گردد. صدر اعظم کهل، که در آن زمان رئیس شورا بود، تأیید کرد که EP در واقع از حق وتوی دو فاکتو نیست به نامزدها برخوردار است. در هر صورت سانتر تأیید شد، ولی با تفاضل اندک آرا: با ۲۶۰ رأی موافق، ۲۳۸ رأی مخالف و ۲۳ رأی ممتنع. EP برای رأی‌گیری جهت تأیید کل اعضای هئیت "جلسه" برگزار کرد و هر یک از نامزدهای کمیسری ملزم به حضور در کمیته مربوطه EP قبل از برگزاری رای‌گیری عمومی شدند. پنج تن از نامزدهای کمیسری به شدت مورد انتقاد واقع شدند، اما با توجه به اینکه هیچ مقرراتی برای جدا کردن آنها در رأی‌گیری وجود نداشت، پارلمان اروپا پس از کسب تضمینات خاصی از جانب سانتر، به هئیت جدید رأی اعتماد داد: ۴۱۷ رای مثبت در مقابل و ۱۰۴ رای منفی.

معاهده آمستردام قدرت تأیید کنندگی دو فاکتویی را که EP برای انتصاب رئیس کمیسیون

برای خود در نظر گرفته بود تنفیذ کرد. این معاهده همچنین یک حق وتوی بالقوه نسبت به نامزدهای ملی عضویت در هئیت کمیسرها برای رئیس کمسیون قایل شده است. (طبق پیمان ماستریخت قرار بود رئیس کمسیون در خصوص نامزدهای ملی هئیت مورد مشورت قرار گیرد، اما عملاً این مشورت به میزان ناچیزی در ۱۹۹۴ انجام پذیرفت.) معاهده نیس این فرآیند را بیشتر تعدیل کرد و مشخص کرد که تصمیمات شورای اروپا در مورد نامزد کردن رئیس کمسیون و سایر کمیسرها و همچنین تصمیم در مورد انتصاب کلی هیئت کمیسرها از آن پس باید به جای اجماع به روش رأی اکثریت کیفی باشد. به این ترتیب، مفاد مربوطه معاهدات در خصوص انتصاب رئیس و اعضای هیئت پس از نیس به شکل زیر است:

شورا در جلسه‌ای مرکب از سران کشورهای عضو و با رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی شخصی را که قصد دارد به عنوان رئیس کمسیون منصوب کند نامزد می‌نماید؛ این نامزدی باید به تصویب پارلمان اروپا برسد.

شورا با رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی و با موافقت مشترک با فردی که نامزد ریاست کمسیون است لیست افراد دیگری را که قصد دارد بعنوان اعضای کمسیون منصوب نماید با توجه به پیشنهادهایی که کشورهای عضو ارائه داده‌اند تعیین می‌نماید.

رئیس و سایر اعضای کمیسیون که به این ترتیب نامزد می‌شوند بعنوان یک مجموعه واحد باید منتظر رأی اعتماد پارلمان اروپا باشند. رئیس و سایر اعضای کمیسیون پس از اخذ تأیید EP، بوسیله شورا و با رأی اکثریت کیفی منصوب خواهند شد (ماده 214.2، TEC).

استعفای هیئت کمیسر در سال ۱۹۹۹

در زمان انعقاد معاهده آمستردام، چنین فرض می‌شد که مقررات آن در خصوص انتصاب اعضای هیئت برای اولین بار جهت هئیتی که قرار بود در ژانویه ۲۰۰۰ کار خود را آغاز کند اجرا می‌شود. ولی، در مارس ۱۹۹۹، هئیت سانتر ـ به ویژه از سوی EP که تهدید می‌کرد با تصویب یک بیانیه رسمی مخالفت، آنرا عزل می‌کند ـ برای استعفا، تحت فشار قرار گرفت. این اتفاق نه

ماه قبل از خاتمه دوران تصدی هئیت، طبق برنامه بود. (اگر چه EP، رسماً فقط می‌تواند کمیسیون را با تصویب بیانیه رسمی مخالفت، با اکثریت دو سوم آرا ریخته شده، که باید شامل اکثریت کل اعضای پارلمان گردد عزل کند، اما عملاً محتمل است که رأی اکثریت عادی بدین ترتیب نیز اعتبار هئیت را در حدی تضعیف کند که راه دیگری به جز استعفا نداشته باشد)

شرایطی که باعث نارضایتی عمیق از هئیت سانتر و منجر به استعفای آن شد در صفحات بعدی توضیح داده شده‌اند. این شرایط ضرورتاً حول گزارش کارشناسان مستقل متمرکز شده بودند که تصریح می‌نمود دلایلی برای این بدگمانی‌های کهنه وجود دارد که حداقل یک کمیسر (ادیت کرسون)[۱] در صدور قراردادها جانبدارانه عمل کرده است، سانتر در اجرای برخی مسئولیت‌های خود هوشیاری لازم را به خرج نداده است، در برخی قسمت‌های کمیسیون مشکلات سوء مدیریت مالی وجود دارد، و هئیت، درکل، نسبت به اقدامات کمیسیون از خود عدم احساس مسئولیت عمومی‌نشان داده است (کمیته کارشناسان مستقل، ۱۹۹۹).

تقریباً بلافاصله پس از استعفا، هئیت سانتر اعلام کرد موقتاً به ایفای وظایف خود ادامه خواهد داد تا هئیت جدید جایگزین شود. این امر به دولت‌های عضو، فضای تنفس بخشید تا هم بر یک مبنای جمعی و اشتراکی برای نحوه عملکرد خود تصمیم بگیرند و هم شخصاً بررسی کنند از نظر آنها چه کسی شایسته نامزدی ریاست هئیت است. دو تصمیم جمعی باید اتخاذ می‌شد. اول، چه کسی باید جایگزین ژاک سانتر به عنوان رئیس کمیسیون می‌شد؟ سانتر ابتدا کوشید خود را ابقا نماید، ولی نمایندگان EP به سرعت نشان دادند که از او حمایت نخواهند کرد ـ این امر او را متوجه ساخت که دیگر نمی‌تواند به پست خود بازگردد. دوم، آیا می‌بایست یک هئیت جانشین به طور موقت برای ماههای باقیمانده به پایان دوره تصدی هئیت سانتر منصوب می‌شد یا باید فرآیند انتصاب یک هئیت جدید برای یک دوره خدمت کامل آغاز می‌گردید؟

نیازی به تشکیل کنفرانس ویژه سران برای بررسی این سئوالات نبود زیرا قبلاً جدول زمانی یک کنفرانس سران ده روز، پس از استعفای هئیت تنظیم شده بود. این کنفرانس سران در مارس

۱۹۹۹ در برلین برگزار شد که ریاست آلمانی شورا آن را برای امکان‌پذیر ساختن تصمیم‌گیری راجع به طرح چند ماده‌ای دستورکار ۲۰۰۰ برای اصلاحات بودجه و سیاست‌گذاری ترتیب داده بود (قسمت‌های بعدی را ببینید). در این اجلاس، رهبران کشورهای عضو تصمیم گرفتند نخست وزیر اسبق ایتالیا رومانو پرودی[1] را نامزد ریاست جدید کمیسیون نمایند. آنها همچنین به این نتیجه رسیدند که یک هئیت موقت مطلوب نظرشان نیست، بلکه باید هئیت جدیدی برای یک دوره خدمت کامل انتخاب شود. نامزدی پرودی با ۳۹۲ رأی موافق در مقابل ۷۲ رأی مخالف و ۴۱ رأی ممتنع در پارلمان اروپا تائید شد. اما بزودی روشن شد که برای تعیین نامزدهای کمیسرها و سپس تائید آن بوسیله EP مدتی زمان لازم است، لذا تصمیم گرفته شد که هیئت سانتر (بجز خود سانتر که برای شرکت در انتخابات پارلمان اروپا استعفا داده بود) تا پائیز که هیئت کمیسرهای جدید می‌توانند منصوب شوند کار خود را ادامه دهد. تعیین نامزدهای سایر کمیسرها بموقع انجام شد، اگر چه به نظر میرسید پروی تأثیرگذاری محدودی در آن اعمال نمود (Nugent, 2001: p.81 را ملاحظه کنید). کمیته‌های پارلمان نشست‌های گفتگو با کمیسرهای پیشنهادی را در اواخر ماه اوت و اوائل سپتامبر برگزار کردند و سپس بدنبال یک بحث مقدماتی در پارلمان در مورد هیئت کمیسرهای جدید EP با ۴۱۴ رأی موافق و ۱۴۲ رأی مخالف و ۳۵ رأی ممتنع به کمسیون پرودی رأی موافق داد. این موضوع نیز مورد موافقت قرار گرفت که تائید پارلمان شامل یک دوره پنجساله کامل و همچنین سه ماه و نیم باقیمانده از دوره کمسیون سانتر باشد.

بی‌طرفی و استقلال

کمیسرها نباید نمایندگان ملی یا نمایندگان کشورهای خود باشند بلکه باید در جهت منافع عمومی جامعه اروپا فعالیت کنند و در انجام وظایف خویش کاملاً "مستقل باشند". این تعهد قاطع کمیسرها ایجاب می‌کند تا "از هیچ دولت یا سازمان دیگری نه دستورالعمل بخواهند و نه

1. Romano Prodi.

توصیه‌ای را بپذیرند". (ماده ۲۱۳، TEC).

البته در عمل، بی طرفی کامل نه وجود دارد و نه سعی بر دستیابی به آن میشود. گر چه رسماً کمیسرها با موافقت رئیس کمسیون و تائید پارلمان بوسیله شورا منصوب می‌شوند، اما واقعیت این است که آنها، بجز رئیس کمسیون، کاندیداهای دولت‌های ملی هستند. لذا چنین انتظاری بسیار غیر واقع گرایانه خواهد بود که آنها بلافاصله پس از به عهده گرفتن سمت جدید خویش، به طور کامل وفاداریهای قبلی را رها کنند و تنها به منافع وسیع‌تر اروپا بیندیشند - به طور کلی یکی از عواملی که به نامزد کردن و انتخاب آنها منجر شده است این بوده که پس از عهده‌دار شدن سمت جدید، منافع ملی را مدنظر داشته باشند. بنابراین تأکید پیمان مذکور بر استقلال کامل کمیسرها را نباید غیر قابل انعطاف تلقی کرد. در واقع بی‌طرفی کامل چندان مطلوب نیز نمی‌باشد زیرا فعالیت کمیسیون عمدتاً از طریق حفظ رابطه نزدیک با منابع قدرت در سراسر اتحادیه اروپا تسهیل می‌گردد و راحت‌ترین روش برای داشتن چنین ارتباطی حفظ ارتباط کمیسرها با کشور خودشان است ولی نیازها و ضرورتهای سیستم و نحوه کارکرد نهادها و ارگانهای اتحادیه اروپا چنان است که اگر کمیسرها اصرار بر منافع کشورهای خویش داشته باشند، مشکلات جدی بروز خواهد کرد. مطرح نمودن منافع مورد علاقه ملی در بررسی‌ها هم قانونی و هم مفید می‌باشد و ابراز اینکه چه مواردی می‌تواند برای یک کشور قابل قبول باشد برای دیگر کمیسرها امری ضروری است و می‌تواند موانع ملی در کشورها را از سر راه بردارد، ولی اگر یک کمیسر بخواهد صرفاً به عنوان حافظ منافع ملی کشور خویش عمل کند این خطر وجود دارد که اعتبار خود رانزد دیگر کمیسرها از دست بدهد. در صورت چنین پیشامدی کمیسیون قادر نخواهد بود به طور مؤثر عمل کند و نمی‌تواند وظایف محول شده را به خوبی انجام دهد. کمیسیونی که در ژانویه ۱۹۸۵ تحت ریاست ژاک دلور روی کار آمد، خیلی زود با این مشکلات روبرو گشت: ملی‌گرایی بیش از حد بعضی از اعضا موجب شد کمیسیون نتواند به عنوان یک تیم هماهنگ عمل کند. همچنین انتقاد علنی برخی از اعضای دولت آلمان از دو کمیسر آلمانی و این ادعا که آنها در بروکسل از منافع کشور خویش دفاع نکرده‌اند موجب بروز

مشکلات بیشتری شد.

ویژگی‌های کمیسرها

هیچ قانونی یا توافقی در مورد خصوصیات افراد یا تجربه و سابقه آنان برای کاندیدا کردن توسط کشورهای عضو وجود ندارد. به طور کلی، میتوان گفت که کمیسرها اغلب سیاستمداران ملی سابق هستند که از رتبه بالایی در سطح ملی برخوردارند. اما با اهمیت روز افزون اتحادیه و کمیسیون اروپا، اهمیت سیاسی عضویت در هئیت نیز افزایش یافته است و اکنون تعداد قابل توجه و فزاینده‌ای از آنان از بین وزرا یا وزرای ارشد در کشور خویش انتخاب می‌شوند: هئیت پرودی شامل یک نخست‌وزیر سابق (خود پرودی) یک معاون سابق نخست‌وزیر، و دو وزیر دارایی سابق بود.

با توجه به ترکیب سیاسی متنوع کشورهای عضو اتحادیه اروپا، به طور طبیعی، طیف وسیعی از دیدگاههای سیاسی در کمیسیون مطرح می‌شود. تمامی دولت‌ها این روند را دنبال می‌کنند که کاندیداهایشان طرفدار وحدت اروپا باشندو عضو هیچ یک از احزاب افراطی و یا از عناصر افراطی نبوده باشند. لذا در حالی که هئیت‌ها در دوره‌های مختلف بدون شک دارای اختلاف سیاسی حزبی بوده‌اند، این اختلافات معمولاً به گونه‌ای بوده است که امکان حفظ روابط کاری مناسب را داده است. (برای تحلیل دقیق خصوصیات کمسیون به Macmullen, 2000 مراجعه کنید)

رئیس

بالاترین جایگاه و پرنفوذترین شغل در هئیت، ریاست آن است. گر چه اغلب تصمیمات مهم کمیسیون باید بوسیله بیست کمیسر به طور جمعی اتخاذ گردد، ریاست کمیسیون است که نتیجه را معلوم می‌کند. وی:

- مهم‌ترین و معمولاً معروف‌ترین کمیسر است.

● نماینده اصلی کمسیون در رابطه با سایر نهادهای اتحادیه و بیرون از اتحادیه می‌باشد.

● انتظار میرود همکاران خویش را در تعیین جهت‌گیریها و در مجموع کلیت کـمیسیون را هـــدایت کـند. معاهده آمستردام این نقش اخیر را تقویت کرد و جمله زیر را به TEC افزود: "کمیسیون باید طبق رهنمود سیاسی رئیس خود کار کند (ماده ۲۱۹؛ ماده ۲۱۷ پس از نیس).

● حوزه کاری کمیسرها را مشخص می‌کند (قسمت بعدی را ملاحظه کنید).

● می‌تواند پس از بدست آوردن موافقت هیئت کمیسرها از کمیسرهای همکار خود بخواهد استعفا دهند. این تمهید، که بوسیله معاهده نیس به ماده ۲۱۷، TEC اضافه شد، باین دلیل وارد معاهده شد که خانم ادیس کرسون[1] که عموماً به عملکرد نامناسب متهم بود در اواخر دوران کمسیون سانتر از استعفا طفره می‌رفت.

● همچنین به طور مستقیم مسئولیت نظارت بر مـهمترین بـخش‌های اداری کـمیسیون را بعهده دارد. از جمله این بخشها دبیرخانه کل است که یکی از وظایف آن هماهنگی فعالیتهای کمیسیون و تنظیم روابط کمیسیون با شورا و پارلمان اروپا می‌باشد.

● ممکن است خود برخی مسئولیتهای سیاست‌گذاری را به عـهده گـیرد. برای مثال سانتر علاقمندی خاصی به موضوعات پولی، CFSP و موضوعات نهادین نشان می‌داد. لذا با توجه به اهمیت این وظایف، شورای اروپا به رغم افزایش قدرت پارلمان اروپا، نقش اصلی را در تعیین رئیس کمیسیون به عهده داشته و بیشترین دقت را در انتخاب وی اعمال مـی‌کند. در گـذشته، کاندیدها اغلب افرادی بوده‌اند که تجربیات قابل توجهی درسطوح ارشد وزارتخانه‌ها دارا بوده و از قدرت سیاسی بالایی درکشور خود برخوردار بوده‌اند، برای نمونه ژاک دلور قبلاً مقام وزارت اقتصاد فرانسه را به عهده داشت. در حالی که ژاک سانتر و رومانو پرودی به ترتیب نخست وزیر لوکزامبورگ و ایتالیا بودند.

وظایف

برای تمامی کمیسرها بجز رئیس کمسیون وظیفه‌ای تعیین شده است که مسئولیت در یک حوزه خاص می‌باشد. برخی وظایف، همچون بودجه، رقابت، و محیط زیست کم و بیش مشخص می‌باشند ولی بقیه موارد بخصوص آنهایی که ماهیت گسترده و کمتر تعریف شده‌ای دارند، بسته به اینکه رئیس جدید کمیسیون نقش و وظایف کمیسیون را چگونه می‌بیند و همچنین بسته به فشارهایی که از طرف کمیسرها به رئیس کمسیون وارد می‌شود، می‌توانند تغییر کنند یا حتی ایجاد شوند.

تا قبل از اجرای معاهده آمستردام توزیع حوزه‌های سیاسی بین کمیسرها بیشتر طی مذاکره و رعایت موازنه سیاسی انجام می‌گردید. اراده رئیس کمیسیون اکنون مهم‌ترین عامل است ولی او نمی‌تواند تنها بر اساس نظر و تشخیص شخصی خود سمتی را به فردی واگذار کند. رئیس کمیسیون در حد وسیعی مورد مذاکره و چانه زدن قرار می‌گیرد. این امر توسط خود کمیسرها و بعضی اوقات حتی توسط دولتها که مایلند کمیسر آنها در پستی منصوب شود که از نقطه نظر منافع ملی برای آنها اهمیت دارد صورت می‌پذیرد. رئیس کمیسیون همچنین به این نکته توجه دارد که کمیسرهایی که مجدداً انتخاب می‌شوند، و تعدادشان بعضاً در حدود ۹ یا ۱۰ نفر است، خواستار ارتقای جایگاه خود و به عهده گرفتن مسئولیتهای مهمتری هستند و پنج کشوری که دارای ۲ کمیسر میاشند خواهان آن هستند که حداقل یکی از این افراد در سمتی "ارشد" بکار گرفته شوند. با توجه به این مشکلات، معمولاً تنها در صورت استعفا، فوت، یا افزایش کشورهای عضو است که تغییر و تحولی در مسئولیت کمیسرها در طول فعالیت یک دوره کمیسیون ممکن است صورت گیرد.

این وضعیت به روشنی نشان داده که لزوماً مناسب‌ترین افراد به مناسب‌ترین پست‌ها گماشته نمی‌شده‌اند، و اگر یک کمیسر به خوبی عمل نمی‌کرد نیز کار زیادی نمی‌شد انجام داد. اعلامیه الحاقی به معاهده آمستردام (اعلامیه ۳۲) که صلاحیت گسترده‌ای به رئیس برای تخصیص وظایف در درون هئیت اعطا نمود و به او اجازه داد وظایف را در طی یک دوره

فعالیت هئیت جا به جا کند نیز تا حدی به این وضعیت پرداخته است. مفاد این اعلامیه بوسیله معاهده نیس در قالب ماده ۲۱۷، TEC اصلاح شد.

کابینه‌ها

کمیسرها برای انجام وظایف خویش دارای کابینه‌های خاص خود می‌باشند. این کابینه‌ها تحت مقررات جدیدی که بوسیله پرودی برای حصول اطمینان از اینکه کابینه‌ها بیش از حد بزرگ یا قدرتمند نشوند طراحی شده، دارای شش کارمند با درجه A بعلاوه یک بخش پشتیبانی می‌باشد، بجز کابینه رئیس کمیسیون که دارای نه کارمند می‌باشد. اعضای کابینه‌ها قبلاً اغلب هم وطنان کمیسر مربوطه بودند ولی رومانو پرودی اندکی پس از نامزد شدن برای ریاست کمیسیون روشن کرد که تمایل دارد "ماهیت فوق ملی‌تری" داشته باشد. برای عملی کردن این امر، مقررات جدیدی پذیرفته شد که براساس آن هر کابینه باید در برگیرنده حداقل سه ملیت باشد و ترجیحاً رئیس یا معاون کابینه باید از ملیتی غیر از ملیت کمیسر مربوطه باشد.

به طور معمول، یک عضو کابینه فردی فعال و بسیار سخت‌کوش بین ۳۰ تا ۴۰ سال است که معمولاً قبلاً در بخش دیگری از سازمانهای اتحادیه اروپا بکارگیری شده یا عضو سازمان اداری EU بوده و یا عضو یک حزب سیاسی و یا از یک بخش مورد علاقه کمیسر بوده است. کابینه‌ها وظایف مختلفی را انجام می‌دهند: آنها اطلاعات مورد نیاز کمیسر در مورد تحولات در داخل و خارج از حوزهٔ مسئولیت وی را فراهم می‌کنند، اعضای کابینه همچنین با دیگر بخش‌های کمیسیون و با کابینه‌های دیگر در تماس هستند برای انجام مأموریتهای عادی، کسب حمایت برای سیاست‌ها و برنامه‌های موردنظر و به طور کلی برای شکل دادن به سیاستهای پیشنهادی به سیستم کمیسیون و همچینن به عنوان نوعی حامی و طرفدار غیر رسمی برای منافع کشور متبوع کمیسر در کمیسیون فعالیت می‌کنند. مهمترین وظیفه کابینهٔ ریاست کمیسیون این است که نظرات و علایق متفاوت در کمیسیون و بین کمیسرها را هماهنگ نموده و سعی کند کمیسیون به عنوان یک نهاد از شفافیت، هماهنگی و همستگی و کارآیی لازم برخوردار باشد (در مورد نقش

کابینه‌ها به ذیل رجوع شود).

بوروکراسی کمیسیون

در سطح پائین‌تر از کمیسرها، دستگاه بوروکراسی کمیسیون قرار دارد. این مجموعه بزرگ‌ترین بخش تشکیلات اداری اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد، هر چند در مقایسه با تشکیلات اداری کشورهای عضو بسیار کوچک‌تر است. از تمامی کارمندان ثابت اتحادیه اروپا که در سال ۲۰۰۲ به ۲۹۹۹۷ نفر بالغ می‌شد، ۲۱۷۵۰ نفر در کمیسیون مشغول به کار بودند – یعنی کمتر از بسیاری از وزارتخانه‌ها و شوراهای شهر کشورهای عضو (به طور متوسط در کشورهای عضو اتحادیه اروپا در قبال هر ۱۰۰۰۰ نفر جمعیت، ۳۰۰ کارمند اداری و اجرایی وجود دارد، این رقم برای مجموعه نهادهای اتحادیه اروپا به ۰/۸ نفر برای هر ۱۰۰۰۰ نفر می‌رسد). از این ۲۱۷۵۰ نفر، ۱۷۳۷۷ نفر مشاغل اداری داشته‌اند – از جمله بیش از ۶۰۰۰ نفر در امور سیاست‌گذاری در سطوح عالی – ۳۵۵۶ نفر در زمینه تحقیقات و توسعه فنی، و ۱۹۰۰ نفر در انجام امور ترجمه به ۱۱ زبان کاری کشورهای عضو اتحادیه اروپا (۱۱۰ نوع ترکیب احتمالی زبان وجود دارد، اگر چه بخش اعظم امور داخلی کمیسیون به زبان‌های انگلیسی و یا فرانسه صورت می‌گیرد آمار نیروهای اداری بکار گرفته شده در نهادهای مختلف اتحادیه هر سال در بودجه EU که در مجله رسمی EU به چاپ میرسد درج می‌گردد. بودجه سال ۲۰۰۲ در مجله رسمی Vol. 45، L29، ۳۱ ژانویه ۲۰۰۲ بچاپ رسیده است. آمار ارائه شده فوق از صفحه ۱۳۵ آن نقل شده است.) کمیسیون از انواع مختلف کارکنان موقت نیز استفاده می‌کند از جمله مقامات ملی که به صورت قراردادی در بخش‌های پشتیبانی و کارشناسی در اجرای مقاصد خاص فعالند. کارمندان در پی امتحان عمومی و براساس رقابت و مسابقه انتخاب می‌شوند، به خصوص برای رده‌های (A). رقابت بسیار فشرده است. (سطح A دارای ۸ رتبه می‌باشد: A ۱ برای مدیران کل و مشاغل معادل آن و A ۸ برای افراد جدید که دارای تجربه کم یا بدون تجربه اجرایی هستند.) بر اساس ساختار شغلی داخلی در کمیسیون اغلب مشاغل رده بالا با ارتقاء نیروهای داخلی پر

می‌شوند. به هر حال اصل شایسته سالاری به طور کامل نمی‌تواند به مرحله اجرا درآید زیرا این سیاست نیز در نظر گرفته می‌شود که حتی الامکان توازنی بین نیروهای کشورهای عضو وجود داشته باشد و کشورها سعی بر آن می‌نمایند که تعداد کافی از اتباع خود را در تشکیلات اداری اتحادیه اروپا جای دهند به ویژه در مشاغل سطح A. برای پست‌های عالی در سطح A نوعی سیستم سهمیه‌بندی غیر رسمی برای کشورهای عضو وجود دارد، اگر چه این مسئله در حال حاضر - حداقل در تئوری- بعنوان بخشی از برنامه گسترده‌ای که از زمان شروع بکار هیئت پرودی با هدف مدرنیزه کردن پرسنل، مدیریت و سیاستهای اداری در حال پیاده شدن است کنار گذاشته شده است (در مورد برنامه فوق Nugent, 2001 را ملاحظه کنید). این سیاست استخدامی چند ملیتی کمیسیون و در واقع دیگر نهادهای اتحادیه اروپا، هم دارای نتایج مثبت و هم دارای تبعات منفی است. امتیازات اصلی آن عبارتند از:

۱- کارمندان طیف وسیعی از تجربه و دانش اندوخته در تمامی کشورهای عضو را دارا می‌باشند.

۲- اعتماد دولتها و سازمانها به روش تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا بدینوسیله تقویت میشود که تمامی رقبا در تدوین و اجرای خط مشی‌ها مشارکت دارند.

۳- افرادی که باید با اتحادیه اروپا سر و کار داشته باشند، چه کارمندان ارشد سازمان‌های اداری و اجرایی باشند و چه افراد یا مؤسساتی که در جهت حفظ منافع خود باید با نهادهای اتحادیه ارتباط داشته باشند می‌توانند با استفاده از هم وطنان خود در این نهادها به عنوان کانال ورودی استفاده کنند. یک جریان دو جانبه اطلاعات بین اتحادیه اروپا و کشورهای عضو بدینوسیله بوجود می‌آید.

نقاط ضعف اصلی عبارتند از:

۱- در جایی که بعضی از تصمیمات اشخاص رده بالا بر مبنای نیازهای واقعی سازمانی اتخاذ نشوند بلکه بیشتر انگیزه‌های ملی و مسائلی از این قبیل برای رسیدن به سطوح بالای

کمسیون در تصمیمات مؤثر گردد به روحیه و تعهد کارمندان آسیب وارد میشود. کسب مقامهای ارشد به وسیله افراد خارج از سازمان اکنون دیگر وجود ندارد ولی ارتقاء در سطوح بالای کمیسیون هنوز به طور کامل بر مبنای اصول شایسته سالاری نمی‌باشد.

۲- مقامات ارشد ممکن است در برخی مواقع به طور کامل اروپایی فکر نکنند. آنها هر قدر هم بی طرفانه و صادقانه عمل کنند، نمی‌توانند و اغلب نمی‌خواهند خود را از هویت‌ها و وفاداری‌های ملی جدا کنند.

۳- سبک‌های سیاسی متفاوتی در کمیسیون وجود دارند که منعکس کننده روش‌های سیاسی کشورهای مختلف است. این تفاوت‌ها با رشد کمیسیون به عنوان یک بوروکراسی که با نرم‌ها و فرآیندهای خاص خود در حال شکل‌گیری است به تدریج در حال کاهش هستند ولی این تفاوت‌ها هنوز ممکن است باعث بروز مشکلاتی بشوند چه در داخل ادارات کل، جایی که کارمندان ازکشورهای مختلف ممکن است عادات و روش‌های کاری متفاوتی داشته باشند و چه بین ادارات کل، جایی که تمرکز کارمندان از یک کشوراست: به عنوان مثال کارمندان فرانسوی در اداره کل کشاورزی فوق‌العاده زیاد هستند.

سازمان

ادارات کل و سایر خدمات

فعالیت کمیسیون به حوزه‌های مختلف تقسیم میشود، تقریباً شبیه تقسیم مسئولیتهای دولتی بین وزارتخانه‌ها در سطح یک کشور. شناخته‌شده‌ترین و عمومی‌ترین واحد کمسیون ادارات کل هستند، که تعداد آنها در ماه می۲۰۰۲ به بیست و سه میرسید. ادارات کل بطور معمول هم دارای نام بوده‌اند هم شماره، ولی این مسئله باعث سردرگمی بخصوص برای خارجیها می‌شد، لذا پرودی پس از به عهده گرفتن مسئولیت کمسیون شماره‌ها را حذف کرد و برخی از نامها را نیز مختصر نمود. لیست تمامی ادارات کل در جدول ۱-۸ آمده است.

سازمان داخلی و بزرگی یا کوچکی ادارات کل متفاوت است. اکثر ادارات کل دارای پرسنل

بین ۱۵۰ تا ۵۰۰ نفر هستند که بین چهار تا شش اداره تقسیم میشوند و هر اداره خود به سه تا چهار بخش تقسیم می‌گردد. ولی اهمیت حوزه، حجم کاری، و امور تخصصی برخی از ادارات کل باعث می‌شود سازمان و تعداد پرسنل آنها متفاوت با ارقام و اعداد فوق الذکر باشد. بطوریکه از نظر تعداد پرسنل اداره کل امور اداری و پرسنلی دارای حدود ۲۰۰۰ نفر کارمند می‌باشد در حالی که تعداد کارمندان حدود ۸۵۰ نفر بوده و این رقم در مورد اداره کل آموزش و پرورش و فرهنگ به کمتر از ۱۵۰ نفرمحدود میشود. در مورد ساختار سازمانی، اداره کل کشاورزی دارای ۱۰ مدیریت و ۴۲ واحد می‌باشد، اداره کل مالیات و اتحادیه گمرکی دارای چهار اداره و ۱۶ واحد می‌باشد.

علاوه بر ادارات کل کمسیون دارای سایر سازمانهای خدماتی نیز می‌باشد که موارد اصلی آن در جدول ۱-۸ آمده است. دلیل مشخص و قاطعی برای اینکه چرا ارائه برخی خدمات - در قالب اداره کل بوده و برخی دیگر اداره کل نمی‌باشند وجود ندارد. این صحیح است که اکثر خدماتی که به شکل اداره کل نیستند بیشتر ماهیت پشتیبانی‌کننده سیاست‌گذاریها را دارند تا خود سیاست‌گذاری، ولی در عمل این دو فعالیت هم پوشانی دارند و جدا شدنی نیستند. خدماتی که در قالب غیر اداره کل ارائه می‌شود را نباید به هیچ وجه کم اهمیت‌تر از ادارات کل تصور کرد، حداقل چون برخی از آنها- مهمترین مورد قابل ذکر دبیرکلی، که مسئولیت کلی آن تضمین کارآمدی و مؤثر بودن کمسیون بعنوان یک مجموعه می‌باشد، و خدمات حقوقی - دارای بالاترین پرستیژ در بین امور خدماتی هستند. سازمان و پرسنل امور خدماتی شبیه ادارات کل می‌باشد.

ساختار سلسله مراتبی

ساختار سلسله مراتب درکمیسیون بدین منوال است:

- تمامی امور مهم از طریق جلسات هفتگی هیئت کمیسرها هدایت می‌گردد. در این جلسات تصمیمات در صورت امکان به اتفاق آرا اتخاذ می‌شوند ولی در مورد نیاز رأی اکثریت

قابل قبول است.

جدول شماره ۱-۸: ادارات کل و سایر واحدهای خدماتی کمیسیون*

ادارات‌کل	سایر واحدهای خدماتی
کشاورزی	خدمات عمومی برای امور خارجی
بودجه	دفتر اروپایی مقابله با سوء استفاده
رقابت	دفتر کمک رسانی اروپا
توسعه	گروه مشاوران سیاست‌گذاری
امور اقتصادی و مالی	دفتر کمکهای انساندوستانه
فرهنگ و آموزش	خدمات حسابرسی داخلی
امور اجتماعی و استخدامی	خدمات ترجمه همزمان و کنفرانس
انرژی و حمل و نقل	مرکز تحقیقات مشترک
گسترش (اتحادیه)	خدمات حقوقی
معاملات تجاری	ارتباطات و مطبوعات
محیط زیست	دفتر انتشارات
روابط خارجی	دبیر کل
کنترل مالی	دفتر آمار (Eurostat)
شیلات	خدمات ترجمه
حمایت از مصرف‌کننده و بهداشت	
جامعه اطلاعاتی	
بازار داخلی	
امور قضایی و داخلی	
امور اداری و پرسنلی	
سیاست منطقه‌ای	
تحقیق	
مالیات گذاری و اتحادیه گمرکی	
تجارت	

*. براساس شرایط ماه می ۲۰۰۲.

● در بعضی حوزه‌های خاص، کمیسری که مسئولیت را به عـهده دارد، وظـیفه هـدایت و رهبری را انجام می‌دهد.

● ادارات کل معمولاً توسط مدیران کل اداره می‌شوند که در مقابل کمیسر یـا کـمیسرهای مربوطه پاسخگو می‌باشند.

● ادارات معمولاً توسط مدیران اداره می‌شوند که گزارشات خود را به مدیر کل و در ادارات کل بزرگ به معاون مدیر کل ارائه می‌دهند.

● بخش‌ها توسط رئیس بخش اداره میشوند که به مدیر مربوطه گزارش می‌دهد.

این ساختار در نگاه اول کاملاً روشن و شفاف به نظر میرسد ولی در عمل چنین نیست. به ویژه در سطوح بالا، مرزهای مسئولیت و پاسخگو بودن در مواردی چندان روشن نیست. یکی از دلایل این امر آن است که تـطابق نـامناسبی بـین حـوزه‌های کـاری کـمیسرها و مسـئولیتهای واحدهای خدماتی وجود دارد. گسترش EC/EU و در نتیجه توسعه کمّی کمیسیون در طول زمان بعلاوه تغییراتی که در جهت مؤثر کردن امور بوسیله پرودی انجام شد امکان تخصصی شـدن بیشتر کار هریک ازکمیسرها و ارتباط تنگاتنگ و هماهنگی بیشتر با واحدهای خدماتی را فراهم کرده است ولی با این وجود، با توجه باینکه خدماتی که ارائه می‌شود بسیار بـیشتر از تـعداد کمیسرهاست، هنوز اغلب کمیسرها چندین حوزه کاری دارند که هر کدام از آنها ممکن است به وظایف چند واحد خدماتی مربوط شود. بعنوان مثال در کمسیون پرودی، فرانز فیشلر هـردو وظیفه کشاورزی و شیلات را برعهده دارد. به علاوه محتوای مسئولیتهای حوزه‌های کاری در هئیت، در دوره‌های مختلف تغییر کرده است. بعضی از حوزه‌ها، بودجه، کشاورزی یا خط مشی منطقه‌ای، کم و بیش بدون تغییر باقی مانده‌اند ولی برخی دیگر تغییر کرده‌اند یا حتی جدید به وجود آمده‌اند. این تغییرات بیشتر بستگی به برداشت ریاست جدید کمیسیون از نقش و وظایف کمیسیون و فشارهایی که کمیسرها وارد می‌کنند دارد.

مسئله ساختاری دیگر که در رابطه با کمیسرها مـطرح مـی‌شود، جـایگاه غـیر مـتعارف و بینابینی است که آنها قرار گرفته‌اند. اگر با سیستم اجرایی در انگلیس مقایسه کنیم، کمیسرها بالاتر

از معاونین دائمی و کمتر از وزرا هستند. زیرا در حالی که آنها از یک طرف سخنگوی اصلی کمیسیون در حوزه‌های محول شده می‌باشند، عضو شورای وزیران - که اغلب، تصمیمات نهایی را به همراه EP در موارد مهم اتخاذ می‌کند - نمی‌باشند.

در چنین ساختار تشکیلاتی مسئولیتهای فردی آن طورکه در اکثر کشورهای عضو در رابطه با وزرا وجود دارد در مورد کمیسرها صدق نمی‌کند. حتی معقول و منطقی بودن مسئولیت جمعی برای کمیسیون را می‌توان مورد سؤال قرار داد. (به نحوی که در ماده ۲۰۱ TEC آمده و کمیسیون در صورت رأی عدم اعتماد دو سوم اعضای پارلمان اروپا که به معنی عدم اعتماد اکثریت همه کشورهای عضو تلقی می‌شود مجبور به استعفا می‌باشد) مسئولیت جمعی کمیسیون را زمانی می‌توان مناسب و عادلانه دانست که کلیه پیشنهادات و تصمیمات کمسیون به صورت جمعی انجام گیرد نه به وسیله هر یک از کمیسرها ولی در شرایطی که بسیاری از تلاش‌های کمیسیون برای انجام وظایف بصورت موفق وابسته است به سایر بازیگران EU، می‌توان آن را نامعقول دانست. در عمل هیچ نوع رأی عدم اعتمادی تصویب نشده، گرچه، همانطور که در فصل ۱۱ خواهیم دید، نزدیک بود چنین اتفاقی در ژانویه ۱۹۹۹ رخ دهد و همین نزدیک به قطعیت شدن این امر بود که باعث تسریع استعفای هیئت سانتر در مارس ۱۹۹۹ شد.

مکانیسم‌های تصمیم گیری

ساختار مبتنی بر سلسله مراتبی که توضیح داده شد، نشان دهندهٔ مسیری است که طرحها و پیشنهادات باید در مکانیسم کمیسیون اروپا طی کنند تا به تصویب برسند.

● پیش نویس اولیه در سطح میانی A در اداره کل مربوطه تهیه می‌شود. کمک‌های فکری دیگران ـ از طریق مشاوران، آکادمیسین‌ها، مقامات و کارشناسان رسمی و بخش‌های ذینفع - دریافت می‌شود و قراردادهای مربوطه در این زمینه منعقد می‌گردد. پارامترهای اصلی پیش‌نویس، بر اساس سیاست جاری اتحادیه اروپا و یا طبق رهنمودهایی که توسط مقامات ارشد کمیسیون و یا شورای اروپا عرضه می‌شود، تنظیم می‌گردد.

● پیش نویس ـ از طریق مقامات ارشد در ادارات کل، از طریق کابینه کمیسر مسئول، و از طریق اجلاس هفتگی رؤسای کابینه‌ها ـ به سطوح بالاتر ارسال می‌گردد تا در هیئت کمیسرها مورد بررسی قرار گیرد. در این مسیر، پیش نویس ممکن است تغییرات اساسی بپذیرد.

● هیأت کمیسرها، می‌تواند طرح‌ها و پیشنهادات را به میل خود تغییر دهد. آنها را بپذیرد، رد کند و یا به اداره کل مربوطه برای بازنویسی پیش نویس و یا اصلاح برخی موارد، عودت دهد.

در این مدل، هر چیز امکانپذیر است و متغیرهای فراوانی دخالت دارد. به عنوان مثال، وقتی پیش نویس طرح مورد مناقشه نباشد و یا وقتی که تصویب سریع طرح از ضرورت مبرم برخوردار باشد، تهیه کنندگان طرح می‌توانند از ابزارهایی استفاده نمایند که مانع از انباشت بیش از حد مباحث در سطوح بالا گردیده و روند تصویب طرح را تسریع می‌نماید. بر اساس یکی از این روشها، هیأت کمیسرها می‌تواند به مناسب‌ترین افراد از میان خود مأموریت دهد که دربارهٔ طرح یا پیشنهادی خاص به نمایندگی از طرف جمع تصمیم‌گیری نماید. در روش دیگر، که به "فرآیند کتبی" معروف است، متن پیش نویس میان کمیسرها دست به دست می‌گردد و اگر طی یک مدت زمان مشخص، مخالفتی ابراز نشد (معمولاً یک هفته) به تصویب می‌رسد. طرحهای اضطراری را می‌توان با "فرآیند کتبی سریع" حتی سریعتر نیز به تصویب رساند.

در شرایط دیگری نیز می‌توان از الگوی فوق تخطی کرد و آن هنگامی است که مسائل مربوط به سیاستگذاری به بخش‌های مختلف اداری کمیسیون مربوط می‌شود -پدیده‌ای بسیار شایع که معمولاً همکاری کارشناسان بخشی را در ادارات کل مختلف کمیسیون می‌طلبد- به عنوان مثال پیش نویس اولیهٔ یک سیاست که در آن چارچوبی برای تحقیقات و توسعهٔ منابع جایگزین انرژی عرضه می‌گردد، احتمالاً در اداره کل انرژی و حمل و نقل تنظیم می‌شود، اما در ارتباط مستقیم با وظایف اداره کل تحقیقات، اداره کل بودجه و احتمالاً اداره کل معاملات تجاری قرار می‌گیرد. برخی مواقع نیز پیشنهادات برای قانونگذاری و سیاستگذاری، اگر چه ربطی به کار دیگر ادارات کل پیدا نمی‌کند اما به مناقشاتی دامن می‌زنند که منشأ آنها "وظائف" متداخل و درگیر ادارات کل می‌باشند. به عنوان مثال، تاکنون مناقشات متعددی میان اداره کل رقابت و اداره

کل سیاست منطقه‌ای بروز کرده است که موضوع آن نیز توجه کمتر دومی نسبت به اولی در مورد اجرای دقیق مقررات رقابت EU در مورد صنایعی است که مورد کمک و حمایت قرار گرفته‌اند. بنابراین باید مقرراتی در زمینه همکاری و ارتباط ادارات کل وضع شود تا کارآیی و تأثیر کمیسیون اروپا بیشتر گردد. روش‌ها و مکانیسم‌های مختلفی برای ایجاد این هماهنگی بکار گرفته می‌شود که چهار مورد از آنها اهمیت بیشتری دارند.

اول، اختلاف روشها و ابزارهای مدیریتی در سطح ادارات کل، ایجاد هماهنگی افقی میان آنها را بسیار دشوار ساخته است و این امر موجب گردیده است که در اغلب عرصه‌های سیاست‌گذاری، کمیته‌های موقت و دائم برای ایجاد هماهنگی میان ادارات کل تشکیل شود. علاوه بر این از تشکیل گروههای ویژهٔ کاری، و تبادل نظر غیر رسمی و فردی با دبیر کل و سطوح پائین‌تر نیز برای ایجاد هماهنگی استفاده می‌شود.

دوم، نهاد مهمی که وظیفهٔ ایجاد و تقویت هماهنگی را بر عهده دارد، دبیرخانهٔ کمیسیون اروپا است که کلیهٔ ارتباطات و تماس‌های جاری در سطح کمیسیون را زیر نظر دارد. برای نیل به این هدف، دبیرخانه ترجیح میدهد که قبل از تقدیم هر طرح و پیشنهاد به هیأت کمیسرها، ابعاد مختلف آن توسط تمامی گروههای ذینفع در کمیسیون مورد بحث و مداقه قرار گیرد.

سوم، رئیس کمیسیون اروپا، مسئولیت ایجاد هماهنگی میان ادارات کل را بر عهده دارد اما این مسئولیت، به دقت تعریف نشده است. یک رئیس کمیسیون که از شخصیتی قوی برخوردار باشد می‌تواند هویت جمعی کمیسیون را بر ادارات کل مختلف و مجموعه‌ای از افراد با نظرات و تمایلات ملی و سیاسی متفاوت تحمیل نماید اما، این مهم فقط با ظرافت تمام وسود بردن زیرکانه از مهارت‌های اجتماعی قابل حصول می‌باشد. "ژاک دلور" که سه دورهٔ متوالی یعنی بین سال‌های ۱۹۸۵ و ۱۹۹۵ ریاست کمیسیون اروپا را بر عهده داشت، بدون تردید از شخصیت قوی و مورد احترامی برخوردار بود و بسیاری از ناظران معتقدند که قابلیتهای شخصی وی توانست نقش به سزایی در اشاعهٔ روحیهٔ جمعی میان همکارانش ایفا نماید. برای مثال او به روشنی اولویت‌های سیاست‌گذاری و مسائل مورد علاقهٔ خویش را بیان می‌کرد و قبل از ورود

به بحث با دیگر کمیسرها، عرصه‌های مهم سیاست‌گذاری را تعیین و بیان می‌کرد. او در جلسات کمیسیون، کمیسرها را مورد انتقاد قرار می‌داد و برخی مواقع نیز این انتقادات را به طـور غـیر مستقیم برای افکار عمومی بیان می‌کرد. به نظر می‌رسید که دلور برای نظرات مشاورین شخصی خود و کسانی که مستقیماً به او گزارش می‌دادند، نسبت به نظرات کمیسرها ارزش بیشتری قائل بود.

چهارم، هیأت کمیسرها، حداقل در تئوری، از موضع قدرتمندی در هماهنگ سازی فعالیتها و نگرش عام به مسائل کمیسیون اروپا، برخوردار است. تقریباً هر مسئله مـهمی در جـلسات هفتگی کمیسرها مطرح میشود و افرادی که در این جلسات شرکت می‌کنند، تقریباً تمامی مسائل مورد علاقهٔ کمیسیون اروپا را مد نظر قرار می‌دهند. قبل از جلسات کمیسرها، معمولاً جلسات دیگری برگزار می‌شود که هدف از آنها تسهیل تصمیم‌گیری در جلسات مزبور می‌باشد:

- مشورتهای غیر رسمی و موردی میان کمیسرها در مورد یک طرح خاص.
- دستور کار جلسات کمیسرها، معمولاً در جلسات هفتگی رؤسای کابینه‌های کمیسرهـا بررسی می‌شود. جلسات رؤسای کابینه‌ها به ریاست دبیرکل کمیسیون و معمولاً دو روز قبل از برگزاری اجلاس کمیسیون برگزار می‌گردد. هدف شرکت کنندگان در این جلسات، حتی الامکان کاهش دستور کار جلسات کمیسیون از طریق نیل به توافق دربارهٔ بسیاری از موارد و فقط احالهٔ موارد عمده، حساس و جنجالی به جلسه کمیسرهاست.
- موضوع جلسات رؤسای کابینه‌ها، جمعبندی مـباحث مـطروحه در جـلسات اعـضای کابینه‌ای که در یک عرصهٔ خاص مسئولیت دارد می‌باشد.

بعنوان بخشی از برنامه اعلام شده پرودی در جهت کاهش نقش کابینه‌ها در سیستم کمسیون تعداد جلسات این کابینه‌ها کمتر از گذشته است، امـا هـنوز نـقش خـود را در تسـهیل گـردش اطلاعات در سطح هیئت و ارزیابی پیشنهادها در رابطه با اهداف کلی کمیسیون دارند.

- اعضاء کابینه کمیسرهای مختلف، که معمولاً با یکدیگر آشنایی کامل دارند، اغـلب بـه تبادل نظرهای غیر رسمی در مواردی میپردازند که احتمال می‌دهند مشکـلاتی را در جـلسات

رسمی ایجاد نمایند. (کابینه‌ها تا زمانی که یک طرح، رسماً در یک اداره کل مطرح نشود، دخالت رسمی در بررسی آن نمی‌کنند اما، مشورت‌های اولیه را دربارهٔ آن انجام می‌دهند. هر کجا که ادارات کل، این مشورتها را دخالت در امور خویش تلقی نمایند، تنش‌ها و خصومت‌ها بالا میگیرد - حداقل باین دلیل که اعضای کابینه‌ها معمولاً به لحاظ حرفه‌ای در سطحی پائین‌تر از مسئولین ادارات کل قرار میگیرند).

اما، به رغم این ترتیبات هماهنگ کننده، هنوز بسیاری از محافل احساس میکنند که عملکرد کمیسیون اروپا بسیار پراکنده و تجزیه شده و در آن توجه کافی به اصل انسجام عمومی سیاست‌گذاری در سطح اتحادیهٔ اروپا مبذول نشده است. از جمله مشکلاتی که در این رابطه وجود دارد میتوان به موارد زیر اشاره کرد:

۱) کمیسیون دارای ساختار سازمانی نسبتاً انعطاف ناپذیری است. به رغم گسترش تماس‌های افقی به شکلی که در سطور قبل بیان گردید، مناسبات ساختاری میان و درون ادارات کل، همچنان عمودی باقی مانده است. به رغم ترتیباتی که به ویژه از جانب دفتر ریاست کمیسیون برای ایجاد گروهها و آژانسهای با مسئولیت برنامه ریزی وسیع اتخاذ شده، به نظر می‌رسد که این تدابیر کافی نبوده و مشکلاتی را نیز در رابطه با تداخل وظائف با ادارات کل به ویژه ادارات کل بزرگ‌تری که به طور سنتی از استقلال بیشتری برخوردار می‌باشند ایجاد کرده‌اند. در رابطه با شخص رئیس کمیسیون نیز، به نظر می‌رسد، حتی با وجود اختیاراتی که اخیراً با اصلاحات معاهده‌ای به او واگذار شده است، از اختیارات محدودی برای هدایت اقدامات ادارات کل برخوردار است.

۲) وفاداری سازمانی و سیاسی معمولاً مانع تحقق راهبردهای جدید و منسجم برای حل معضلات و جذب اندیشه‌ها و نظرات نو می‌گردد. خط فاصل میان عرصه‌های مسئولیتی، بیش از حد پررنگ بوده و شایستگی‌ها و صلاحیت‌ها به شدت مورد حسادت واقع می‌شوند.

۳) حجم سنگین وظائف، معمولاً پرداختن به مسایل ورای مسئولیت‌های بلاواسطه خود را برای کمیسرها، بسیار دشوار ساخته است. یکی از وظایف کابینه کمیسر، مطلع ساختن وی از

تحولات عمومی در عرصهٔ سیاست‌گذاری است اما، انجام این مهم، قبل از هر چیز، بستگی به وقت و تمایل کمیسر دارد و مثلاً کمیسر انرژی را در صورتی که وقتی برای شرکت در بحث‌های مربوط به بازار شیر و لبنیات نداشته باشد، نمی‌توان سرزنش کرد.

مسئولیتها و اختیارات

برخی از مسئولیت‌ها و اختیارات کمیسیون اروپا در معاهدات منعقده و قانون جامعهٔ اروپا، بیان شده که از برخی دیگر نیز ذکری به میان نیامده است. این بخش از مسئولیتها و اختیارات کمیسیون اروپا، از ضرورت‌های عملی و مقتضیات سیستم اتحادیهٔ اروپا ناشی شده است.

مسئولیتها و اختیارات کمیسیون اروپا را می‌توان حول شش مقولهٔ اصلی زیر دسته بندی کرد، اگر چه اغلب این مقولات، اشتراکات زیادی در عمل دارند: طراح و پیشنهاددهنده سیاستها و قوانین، اقدامات اجرایی، پاسدار چارچوب‌های قانونی، نماینده و مذاکره کننده خارجی، میانجیگر و مصالحه‌دهنده و ارتقاءدهنده منافع عمومی.

طراح و پیشنهاددهنده سیاستها و قوانین:

در مادهٔ ۲۱۱ از TEC آمده است "هر جا که معاهده صراحتاً ابراز دارد یا کمیسیون تشخیص دهد، کمیسیون اروپا وظیفهٔ فرمولبندی توصیه‌ها و یا اظهار نظر دربارهٔ مسائل مربوط به این معاهده را بر عهده دارد".

اما، شکلی که این تعریف در عمل به خود میگیرد این است که به موجب TEC و نیز معاهدات ECSC و اوراتم، کمیسیون اروپا مسئولیت پیشنهاد ترتیبات لازم را برای پیشبرد و تکامل اتحادیهٔ اروپا بر عهده دارد. هر جا که به قانونگذاری مربوط شود، این اختیار، در انحصار کمیسیون قرار می‌گیرد. کمیسیون همچنین، اختیار طراحی و ابتکار تحت ستون‌های دو و سه اتحادیه اروپا را دارد. (مورد اخیر، تنها از زمان معاهده آمستردام به بعد مصداق یافته است)، اما دولت‌های عضو در این اختیارات شریکند: چون قانگذاری طبق این ستون‌ها انجام نمی‌شود لذا

اختیار انحصاری طرح و پیشنهاد نیز وجود ندارد.

علاوه بر اختیاراتی که معاهده در اختیار کمیسیون اروپا قرار داده است، واقعیات سیاسی ناشی از ساختار نهادین اتحادیهٔ اروپا، دخالت کمیسیون را در فرمولبندی قوانین و سیاستگذاریهای این اتحادیه، اجتناب‌ناپذیر ساخته است. مهمترین این واقعیت‌ها این است که هیچ چیزی همچون یک نخست وزیر در اتحادیهٔ اروپا یا یک کابینه یا وزیران اتحادیه که بتواند حتی رهنمودهای لازم را در اختیار کمیسیون قرار دهد، وجود ندارد. تا چه رسد به برنامه هماهنگ قانونگذاری مقامات ارشد کمیسیون اروپا که از دولتهای ملی منتقل شده‌اند، از فقدان رهنمودهای سیاسی از بالا، و امکان مانور گستردهٔ قانونی و اداری در چارچوب کمیسیون اروپا، شگفت زده شده‌اند. وظائف مقامات کمیسیون، به صورت خیلی کلی تعریف شده است و لذا امکان مانور گسترده در اختیار این مقامات، به خصوص مقامات ارشد و طراز اول کمیسیون قرار گرفته است که حتی می‌تواند در صورت تمایل این مقامات به عرصه‌های نوین و ابتکاری سیاست گذاری نیز تسری پیدا کند. یک نشانهٔ بارز گستردگی این فعالیت، در سال ۲۰۰۱ ارائه ۴۵۶ طرح، پیشنهاد، توصیه و پیش‌نویس توسط کمیسیون برای تصویب بوسیله شورا یا شورا و پارلمان، ۴۳ دستورالعمل، ۱۸۲ مورد مقررات و ۲۳۱ تصمیم است. علاوه بر این ۲۹۷ ابلاغیه و گزارش توسط کمیسیون اروپا منتشر شد.(European Commission, 2002b: 412)

اگر چه در عمل عرصه‌های سیاست‌گذاری و قانون گذاری با یکدیگر تداخل دارند اما، در این نوشتار به منظور تحلیل موشکافانه آنها، طراحی و توسعه سیاست‌گذاری از یک سو و طراحی و توسعه قانونگذاری از سوی دیگر، جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرند.

* * *

سیاست‌گذاری در چند سطح صورت می‌گیرد و طیف گسترده‌ای از سیاستهای "کلان" تا سیاستهای جزیی مربوط به بخش‌های خاص را شامل می‌گردد اما، صرفنظر از سطح سیاست‌گذاری، دست کمیسیون در آنچه که انجام می‌دهد کاملاً باز نیست. همان طور که در جای جای این کتاب اشاره شده است، بازیگران متعدد دیگری (همچون شورای وزیران، پارلمان

اروپا، کشورهای عضو، گروههای بخشی، مقامات محلی و منطقه‌ای، بنگاههای خصوصی) نیز در فرایند سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا دخالت می‌کنند. آنها با ورود به فعالیت‌هایی چون تهیه اعلامیه‌های سیاست‌گذاری، صدور بیانیه‌های تشویقی و توصیه و لابی این مداخله را صورت می‌دهند. این فعالیت‌ها متناوباً برای اعمال فشار سیاسی مستقیم بر کمیسیون طراحی می‌شوند. از همان بدو مطرح شدن یک طرح یا پیشنهاد، کمیسیون مجبور است نظرات گروهها و محافل خارج از کمیسیون را در نظر بگیرد، زیرا در غیر اینصورت طرح یا پیشنهاد مزبور مقبولیت عام پیدا نخواهد کرد. بنابراین، کمیسیون نه تنها باید به مسایلی که مهم می‌داند بپردازد، بلکه باید ضریب احتمال تحقق طرحها و پیشنهادات خویش را نیز در نظر بگیرد. کمیسیون باید اولویتهای سیاسی دیگران را به درستی شناخته و در صورت لزوم و به شکل مناسب آنرا پاسخ گوید.

از جمله اعمال نفوذها و فشارهایی که کمیسیون مجبور است هنگام طرح و تصویب سیاستها، مورد نظر قرار دهد، نظرات شورای وزیران اروپاست. هر گاه که شورا تمایل خویش را به طرح و تصویب سیاستی خاص ابراز نماید، کمیسیون مجبور است به آن پاسخ گوید. اما، هر چه میزان دخالت شورای وزیران، در طرح و پیشنهاد سیاستها بیشتر شود، از حدود اختیارات کمیسیون کاسته می‌شود. لیکن در این مورد نباید اغراق کرد (به فصل ۹ مراجعه کنید). اقدام جسورانه و خلاقانه، معمولاً برای شورا دشوار است و عملکرد این شورا در موضعگیری در برابر طرحهای پیشنهادی به مراتب بهتر از آغازگری فرآیند سیاست‌گذاری می‌باشد. بعلاوه، از اوائل دهۀ ۱۹۸۰، گرایش غالب در جامعۀ اروپا بدین شکل بوده است که ابتکار سیاستگذاریهای عمده، در سطح شورای اروپا، و نه شورای وزیران، صورت می‌گرفته و کمیسیون اروپا نیز با دریافت رهنمود از شورای اروپا، و استفاده از این رهنمودها در جهت تحقق اولویت‌های مورد نظر خویش، خود را با این وضع تطبیق داده است. دو مثال که در برگیرنده موضوعات حساس و مهم کاملاً متفاوت میباشد، نشان‌دهنده وابستگی متقابل میان کمیسیون و شورای اروپا در عرصۀ آغاز فرایند سیاست‌گذاری و پیشبرد آن می‌باشد. مثال اول، انتشار "گزارش سفید" سال ۱۹۸۵ توسط کمیسیون اروپا تحت عنوان تکمیل *بازار داخلی* که در آن برنامه‌ای دقیق،

زمان‌بندی شده و منطقی برای تکمیل بازار داخلی تا سال ۱۹۹۲ ارائه می‌شود. شش ماه بعد در اجلاس لوکزامبورگ، قرار شد سیاستهای پیشنهادی در این گزارش، از طریق "قانون اروپای واحد" (SEA) در EEC گنجانده شود و اصلاحات نهادین لازم برای تحقق اهداف مزبور تا سال ۱۹۹۲، انجام گیرد. گزارش‌های کمیسیون دربارهٔ بازار داخلی - شامل پیشرفت‌های حاصله و تدابیر جدیدی که لازم به نظر می‌رسد - نتیجتاً به طور معمول حول محور دستور کارهای شورای اروپا می‌چرخند و اغلب خواستار پیگیری نهادهای EU و دولت‌های عضو برای تأمین نظرات و خواسته‌های شورای اروپا بوده‌اند. دوم عمده هدایت سیاستها برای عضوگیری EU از کشورهای مرکزی و شرقی اروپا (CEECs) از جانب کمیسیون در چارچوب تعیین شده توسط شورای اروپا صورت پذیرفته است. از اوایل دههٔ ۱۹۹۰، کمتر اجلاس شورای اروپا برگزار شده که در آن گزارشی از کمیسیون راجع به جنبه‌ای از عضوگیری ارایه نشده باشد یا درخواست ارایه چنین گزارش در آن مطرح نشده باشد. مثلاً، اجلاس سران ۱۹۹۵ مادرید، از کمیسیون خواست "آثار عضوگیری را بر ارتقاء سیاست‌های جامعه ارزیابی کند" و از کمیسیون درخواست نمود "تا برای تهیه یک گزارش جامع در خصوص عضوگیری اقدام کند"[1]. این گزارش جامع، آنطور که باید، به عنوان یکی از مکاتبات کمیسیون در ژوئیه ۱۹۹۷ تحت عنوان دستورکار ۲۰۰۰. *برای یک اتحادی قوی‌تر و بزرگ‌تر* منتشر شد.[2] از جمله موارد مهم مندرج در این گزارش ۱۳۰۰ صفحه‌ای عبارتند از: (۱) نظرات مطروحه در خصوص درخواست عضویت ده کشور CEEC، پیشنهاد شده بود که مذاکرات الحاق با پنج کشور آغاز و برای ۵ کشور دیگر به تعویق افتد؛ (۲) تحلیل چگونگی تقویت و اصلاح سیاست‌های EU به نحوی که بتوانند به عضوگیری بپردازند و منجر به رشد پایدار شوند؛ (۳) پیشنهاداتی در خصوص چگونگی تأمین مالی برای گسترش اعضاء. دستورکار ۲۰۰۰ متعاقباً نحوه چانه زنی و تصمیم‌گیری در درون EU، از سطح شورای اروپا به پایین را در دو موضوع استراتژی گسترش اعضاء و اصلاح سیاستها تعیین نمود.

البته فعالیتهای کمیسیون اروپا در زمینهٔ آغازگری فرآیند سیاست‌گذاری، تنها به سیاستهای

1. European Council, 1995, p. 23.
2- Commission, 1997a.

عمده، میان بخشی و ابتکاری محدود نمی‌شود، بلکه اشکال متعددی به خود می‌گیرد. آنها همچنین به شکل بسیار رایج‌تر، متوجه موضوعات خاص سیاست‌گذاری هستند. به عنوان مثال: تلاش برای ایجاد راهکاری همگراتر در یک بخش خاص -مانند انتشار گزارش سفید سال ۱۹۹۶ تحت عنوان: «استراتژی احیای خطوط آهن جامعه اروپا» یا گزارش سبز سال ۲۰۰۰ تحت عنوان «بسوی یک استراتژی اروپایی برای امنیت عرضه انرژی» بمنظور تقویت چارچوب‌های موجود سیاست‌گذاری - همانطورکه در گزارش ۱۹۹۷ بهداشت مصرف کننده و ایمنی تغذیه و گزارش پیوست آن تحت عنوان «اصول کلی قانون تغذیه در اتحادیه اروپا»؛ و تلاش برای تشویق ایده‌ها، بحث و علاقمندی به عنوان پیش درآمدی ممکن برای اتخاذ یک حوزه سیاست‌گذاری جدید یا ابتکار جدیدی - مانند گزارش سبز ۱۹۹۳ درباره بعد اروپایی آموزش و پرورش یا گزارش سبز ۱۹۹۵ تحت عنوان به سوی قیمت‌گذاری منصفانه و کارآموزی حمل و نقل - و گزینه‌های سیاسی برای بین‌المللی کردن هزینه‌های خارجی حمل و نقل در اتحادیه اروپا. اما، صرفنظر از تأکید این فعالیتها، اغلب (و نه همه) ابتکارات کمیسیون در عرصهٔ سیاست‌گذاری در صورتی تحقق می‌یابد و مؤثرواقع می‌شود که با تصویب یک قانون در آن زمینه، همراه گردد.

* * *

اگر کمیسیون از لحاظ طرح‌های ابتکاری و توسعه سیاست‌گذاری در موضع ممتازی قرار داشته باشد، آنگاه حتی طرح‌های قانونگذاری و توسعه قانونگذاری برای آن راحت‌تر خواهد بود. زیرا خود به تنها اختیار تهیه و تنظیم پیش نویس لوایح قانونی را دارد. دو نهاد دیگری که علاوه برکمیسیون اروپا در فرآیند قانوگذاری دخالت می‌کنند، شورا و پارلمان اروپا می‌باشند که می‌توانند کمیسیون را موظف به ارایه طرحها و لوایح خاص بنمایند (شورا به موجب مادهٔ ۲۰۸ TEC و پارلمان اروپا به موجب مادهٔ ۱۹۲) اما، خود رأساً نمی‌توانند فرآیند قانونگذاری یا تنظیم پیشنویس قوانین را آغاز نمایند. بعلاوه، وقتی طرح یک قانون تدوین گردید، کمیسیون ترتیباتی را برای جلب حمایت از آن پیش‌بینی می‌کند تا قانون مزبور از تصویب بگذرد و در نیمهٔ راه عقیم

نماند. پس از تصویب یک طرح، برای شورا و پارلمان اروپا بسیار دشوار است که بدون جلب توافق کمیسیون، طرح مزبور را اصلاح نمایند: شورا تنها به اتفاق آرا می‌تواند به چنین کاری مبادرت ورزد ضمن اینکه پارلمان اروپا نیز در موارد بسیار خاص و فقط با جلب نظر مثبت اکثریت مطلق اعضا قادر به اینکار خواهد بود (برای اطلاع از جزئیات بیشتر در این زمینه فصل ۱۵ را ببینید).

همانند پیش‌نویس طرحهای سیاست‌گذاری، در پیش‌نویس طرحهای قانونی نیز کمیسیون از نیروهای خارج استفادهٔ فراوان می‌برد، و معمولاً تحت تأثیر فشارهای فزایندهٔ خارجی قرار می‌گیرد. یک بخش مهم از این فرآیند گفت و شنود را، بویژه در مراحل قبل از طرح یک پیشنهاد (یعنی قبل از اینکه کمیسیون یک طرح قانونی را رسماً به شورا یا پارلمان اروپا تقدیم نماید)، شبکهٔ گستردهٔ کمیته‌های مشورتی تشکیل می‌دهند که طی سالهای دراز به تدریج شکل گرفته و مستقر گردیده‌اند.

شبکهٔ کمیته‌های مشورتی کمیسیون اروپا

این کمیته‌ها دو شکل عمده دارند:

۱) کمیته‌های کارشناسی: این کمیته‌ها متشکل از مقامات، کارشناسان و متخصصین رسمی کشورهای عضو در رشته‌های مختلف هستند. اگر چه اعضای این کمیته‌ها، رسماً از سوی دولتها تعیین می‌شوند اما به هیچوجه سخنگوی دولت متبوع خود به شمار نمی‌روند (بر خلاف شکلی که اعضای احزاب کاری شورای اروپا عمل می‌نمایند– به فصل ۹ مراجعه کنید). از این رو، معمولاً کمیته‌ها مسائل خویش را از کانالهای غیر رسمی حل و فصل می‌نمایند. بسیاری از این کمیته‌ها، بسیار سازمان یافته هستند و جلسات نسبتاً منظمی دارند و کم و بیش نیز از اعضای ثابت برخوردارند. نوع دیگر این کمیته‌ها، خصلت موقت داشته (و هر از چندگاهی برای بحث دربارهٔ پیش‌نویس یک طرح پیشنهادی کمیسیون اروپا تشکیل می‌شوند). به ندرت می‌توان نام کمیته بر این گروهها اطلاق کرد زیرا در مجموع یک یا دو جلسه بیشتر برگزار نمی‌کنند. برخی از

کمیته‌ها، برحسب موضوع مورد بحث، بسیار گسترده و تخصصی می‌باشند (مانند کمیتهٔ مشورتی دربارهٔ رویه‌های محدودکننده و مواضع مسلط و نیز کمیتهٔ مشورتی در زمینهٔ اقدامات جامعهٔ اروپا برای سالمندان)، ضمن اینکه برخی دیگر، بسیار محدود و فنی می‌باشند (مانند کمیتهٔ مشورتی دربارهٔ فعالیتهای غیر قانونی در زمینهٔ قیمت‌گذاری حمل و نقل دریایی و کمیتهٔ کارشناسی دربارهٔ تعرفه‌های حمل و نقل جاده‌ای).

۲) کمیته‌های مشورتی: این کمیته‌ها نیز متشکل از افرادی است که منافع بخشی را نمایندگی می‌کنند، توسط کمیسیون اروپا سازماندهی و تأمین مالی می‌شوند و هیچ رابطه‌ای با دولتهای عضو ندارند. اعضای این کمیته‌ها، معمولاً توسط کمیسیون اروپا منتصب می‌شوند و از میان کاندیداهایی انتخاب می‌شوند که سازمانها و نهادهای اتحادیهٔ اروپا معرفی می‌کنند: از جمله گروه‌های بزرگ‌تر و پوشش دهنده مانند اتحادیهٔ کنفدراسیون‌های صنعتی اروپا (UNICE)، کنفدراسیون اتحادیه‌های کارگری اروپا (ETUC)، و کمیتهٔ سازمانهای حرفه‌ای کشاورزی در جامعهٔ اروپا (COPA)، و یا سازمانهای بخشی تخصصی‌تر و گروهای رابط مثل انجمن برگزار کنندگان تورهای اروپا (ETOA) یا انجمن اروپایی تولید کنندگان ماشین‌های اداری و تکنولوژی اطلاعات (EUROBIT). این شیوهٔ انتصاب موجب گردیده است که ترکیب کمیته‌های مشورتی از کادرهای تمام وقت گروهها و سازمانهای اروپایی تشکیل شود. بیشترین تعداد کمیته‌های مشورتی به بخش کشاورزی اختصاص دارد که بیش از ۲۰ کمیته را در مورد محصولات مختلف کشاورزی شامل می‌گردد که تحت پوشش رژیم بازار فعالیت می‌کنند و در کنار آنها حدود شش کمیته عمومی نیز به فعالیت مشغولند. بخش اعظم کمیته‌های کشاورزی دارای ۳۰ تا ۵۰ عضو می‌باشند. اما چند استثنا نیز در این زمینه وجود دارد: بزرگترینِ آنها به محصولات پرک شده، شیر و لبنیات، و شکر مربوط می‌شوند در حالی که کوچکترینِ آنها کمیته بیماری‌های روستایی و کمیته رازک می‌باشند.

علاوه بر این دو نوع کمیته، کمیته‌های متعدد و متنوع دیگری نیز وجود دارند که دارای اشکال و تعداد مختلف عضو می‌باشند.

اغلب کمیته‌های مشورتی تحت ریاست و نظر کمیسیون اروپا فعالیت می‌کنند و تعداد معدودی را نیز که تحت نظر شورای اروپا قرار دارند باید کمیته‌های شورا تلقی کرد. ولی به هر حال، کمیسیون اروپا بر این کمیته‌ها نیز نظارت دارد و اغلب بعنوان ناظر در آنها شرکت می‌کند. نقش این کمیته‌ها در ارایه مشورت به کمیسیون اروپا بسیار به یکدیگر شباهت دارد.

اینکه کمیته‌های مشورتی تا چه حد در امر سیاست‌گذاری دخالت می‌کنند، بر حسب شرائط متفاوت است. یک عامل مؤثر در این امر، اهمیت سیاست‌گذاری در یک بخش، برای اتحادیهٔ اروپا است (بعنوان مثال نباید تعجب کرد که تعداد کمیته‌های مشورتی در بخش کشاورزی بیشتر از کمیته‌های مشابه در بخش آموزش و فرهنگ است) عامل دیگر، وابستگی کمیسیون به کارشناسان و متخصصین خارجی به لحاظ دانش فنی در برخی از عرصه‌های سیاست‌گذاری است. و سومین عامل نیز اولویتهای ادارات کل است. (برخی از ادارات کل از کمیته‌های مشورتی به منظور کسب نظرات و دانش فنی استفاده می‌کنند و برخی دیگر نیز مطرح کردن و شنیدن نظرات مختلف از طرق غیر رسمی‌تر را مد نظر قرار می‌دهند.)

میزان نفوذ کمیته‌ها نیز بسیار متفاوت است. بطور کلی، کمیته‌هایی که از کارشناسان ملی تشکیل می‌شوند از موقعیت بهتری نسبت به کمیته‌های مشورتی برخوردارند. چند دلیل می‌توان برای این امر برشمرد. اولاً، مشورت کمیسیون با کمیته‌های کارشناسی برای تنظیم پیش‌نویس طرحها و قوانین، الزامی است، در حالیکه کار با کمیته‌های مشورتی، اختیاری می‌باشد. ثانیاً کمیتهٔ کارشناسی معمولاً پا را فراتر از ارایه کمکهای فنی به کمیسیون می‌گذارد و در واقع کمیسیون را در معرض عکس العمل دولت‌ها در برابر یک طرح یا قانون خاص قرار می‌دهد و لذا می‌تواند در مقاطعی، برای فرآیند تصمیم‌گیری کمیسیون اروپا، مشکلاتی ایجاد نماید. ثالثاً، کمیتهٔ کارشناسی جلسات منظم‌تری از کمیتهٔ مشورتی دارد و هرگاه که مسئلهٔ مهمی مطرح گردد تشکیل جلسه می‌دهد. حال آنکه کمیته‌های مشورتی به ندرت بیشتر از دو یا سه جلسه در سال برگزار می‌کنند. معمولاً، کمیته‌های مشورتی هنگامی از بیشترین نفوذ برخوردارند که چهره‌های سرشناس و عالیرتبه را در خود جای می‌دهند و یا اینکه در مراحل اولیهٔ فرآیند

سیاست‌گذاری، وارد بحث دربارهٔ یک سیاست یا قانون می‌شوند. در شرائطی که تعجیلی برای تصویب یک قانون یا سیاست وجود نداشته باشد و موضوع مورد بحث نیز با قوانین موجود مباینت نداشته باشد، بر دامنهٔ نفوذ و کارآیی کمیته‌های مشورتی افزوده می‌گردد.

کارکردهای اجرایی

کمیسیون اروپا، مسئولیتهای اجرایی گسترده‌ای بر عهده دارد. در واقع می‌توان گفت که این نهاد، نقش بسیار مهم و تعیین کننده‌ای در مدیریت، نظارت و اجرای سیاستهای اتحادیهٔ اروپا ایفا می‌نماید. دامنه و میزان دخالت کمیسیون در عرصه‌های اجرایی، بستگی به عرصه‌های سیاست‌گذاری دارد اما، بطور کلی می‌توان گفت که وظائف اجرایی کمیسیون، بیشتر در رابطه با مسائل نظارتی و ایجاد هماهنگی قرار می‌گیرد. تدوین و ارائه قوانین پایه، انجام تحقیق و تفحص و اعلام نظر دربارهٔ برخی از مسائل مهم (مانند ادغام شرکتها، کمکهای دولتی، معافیت از قوانین و مقررات اتحادیهٔ اروپا و غیره) از جمله وظائف مهم کمیسیون اروپا می‌باشد. سه جنبه از وظائف اجرایی کمیسیون اروپا، شایستهٔ دقت بیشتری است.

اختیارات تقیینی: پیش‌بینی کلیهٔ موارد محتمل، در یک قانون یا معاهده‌ای که به تصویب شورا یا پارلمان اروپا می‌رسد ممکن نیست. لذا، تحت شرائط خاصی، که در معاهدات و / یا قوانین اتحادیه اروپا منظور شده کمیسیون می‌تواند قانونگذاری کند و یا به تفسیر قوانین موجود بپردازد. در این موارد، کمیسیون از قدرتی مشابه با قوهٔ مجریه در سطح ملی برخوردار می‌گردد: به دلیل ضرورت تصمیم‌گیری سریع در برخی عرصه‌هایی که قانون دربارهٔ آنها سکوت کرده است و بدلیل ضرورت تسهیل فرآیند عادی قانونگذاری در عرصه‌های بسیار پیچیده و تخصصی، حق قانونگذاری در عرصه‌های بسیار پیچیده و تخصصی، در زمینه‌های اداری و فنی به کمیسیون اروپا اعطا گردیده است.

کمیسیون سالیانه حداقل ۴۰۰۰ سند قانونی به شکل بخشنامه، آئین‌نامهٔ اجرایی و تصمیم‌گیری‌های موردی، منتشر می‌کند (برای بررسی انواع متفاوت اسناد قانونی اتحادیه اروپا،

فصل ۱۲ را ببینید). اما در سال‌های اخیر، تعداد اسناد قانونی کمیسیون کاهش یافته است: در سال ۲۰۰۱، ۶۰۰ آئین نامه، ۶۵۱ مورد تصمیم‌گیری و ۱۸ بخشنامه صادر کرده است. (جدول ۱-۱۲ را ملاحظه کنید) کمیسیون همچنین توصیه‌ها، و نقطه نظراتی را از جانب خود صادر می‌کند، اما این‌ها معمولاً قدرت قانونی ندارند.

اکثر قوانین کمیسیون به پُر کردن جزئیات، یا تصمیم‌گیری‌هایی مربوط می‌شوند که به طور خودکار پس از قانونگذاری شورا، یا EP و شورا، انجام می‌پذیرند. بنابراین، بیشترین نسبت قانونگذاری کمیسیون از تدوین مقرراتی تشکیل یافته است که به تنظیم قیمت‌ها و تدابیر حمایتی بازار، طبق سیاست مشترک کشاورزی، مربوط می‌شوند. البته اختیارات کمسیون در تعیین مقررات و قوانین همواره به امور مشخص و واضح روزمره محدود نمی‌شود. این امکان در بسیاری از حوزه‌های سیاست‌گذاری وجود دارد که کمسیون خود را به قوانین اجرایی محدود نکند و وارد حوزه قوانین مربوط به سیاست‌گذاری شود. بعنوان مثال در مدیریت سیاستهای تجاری اتحادیه اروپا کمسیون از صلاحیت قابل ملاحظه‌ای برخوردار است که به منظور حمایت از بازار اروپا در برابر بازارشکنی کشورهای ثالث، اقدامات پیشگیرانه اعمال نماید. سوم، با تشدید رقابت در اتحادیهٔ اروپا، به منظور تقویت سیاست‌گذاری در این عرصه، اقدامات کمیسیون اروپا از ناحیهٔ دیوان دادگستری اروپا، حمایت می‌شود که بر اساس مادهٔ ۸۱ TEC (ماده ۸۵ قدیم) حق تفسیر قوانین و اعمال ترتیبات محدودکننده از طریق وضع قوانین و مقررات جدید را در صورت لزوم بر عهدهٔ کمیسیون اروپا قرار می‌دهد.

مدیریت مسائل مالی اتحادیهٔ اروپا: منابع درآمدی کمیسیون اروپا مندرج در بودجهٔ اتحادیهٔ اروپا، بسیار محدود است و تحت کنترل شورای اروپا قرار دارد (برای اطلاع از بخش درآمدی بودجه به فصل ۱۶ مراجعه کنید). در نظارت بر جمع‌آوری این درآمد، کمیسیون دو وظیفهٔ عمده بر عهده دارد: اول، اطمینان از رعایت صحیح نرخهای تعیین شده برای هر مقولهٔ درآمدی و دوم، اطمینان از پرداخت مناسب و عملکرد صحیح آندسته از مقامات ملی که به نمایندگی از اتحادیهٔ اروپا مسئولیت جمع‌آوری این درآمدها را بر عهده دارند.

در بخش هزینه‌ای نیز، ترتیبات اجرایی بر اساس نوع هزینه، بسیار متفاوت می‌باشد. اما، کمیسیون اروپا باید همیشه در چارچوب بودجهٔ مصوب سالیانه گام بردارد (بودجهٔ اتحادیهٔ اروپا هیچگاه نباید کسری داشته باشد) و رهنمودهای هزینه‌ای راکه در قوانین اتحادیه اروپا منعکس است، رعایت نماید. از جمله راههای هزینه‌سازی بودجه توسط اتحادیهٔ اروپا، دو راه بویژه حائز کمال اهمیت است زیرا بیش از ۸۰ درصد از کل هزینه‌های بودجه را به خود اختصاص می‌دهد. اول، بخش ضمانت محصولات کشاورزی و هزینه‌های مربوط به صندوق ضمانت (EAGGF) است که حدود ۵۰ درصد از کل بودجهٔ سالیانهٔ اتحادیهٔ اروپا را شامل می‌شود و برای حمایت از قیمت محصولات کشاورزی وضع می‌شود. تصمیمات کلی مدیریتی دربارهٔ EAGGF (مانند اینکه آیا چگونه و تحت چه شرایطی مازاد تولید موجه است) توسط کمیسیون اتخاذ می‌گردد که معمولاً از طریق کمیته مدیریت (به قسمت‌های بعد توجه کنید) عملی می‌شود. همانطورکه در فصل ۱۷ نشان داده شده است، اجرای عملی سیاست کشاورزی و تصمیمات مدیریت بر عهدهٔ ارگانهای مسئول در سطح ملی است. دوم، صندوقهای ساختاری که متشکل از صندوق توسعه منطقه‌ای اروپا (ERDF)(۱)، صندوق اجتماعی اروپا (ESF)(۲)، و EAGGF(۳) می‌باشند. (برای توضیح صندوقهای ساختاری فصل ۱۴ را ببینید). صندوقهای ساختاری در آینده به شکل زیر اداره خواهند شد:

۱) دولتهای ملی با مشورت با کمیسیون اروپا و مقامات صالح محلی و منطقه‌ای، برنامه‌های سه تا پنج ساله را تنظیم و تقدیم کمیسیون می‌کنند. این برنامه‌ها (که می‌توانند دارای جهت‌گیری ملی، منطقه‌ای یا محلی باشند) استراتژیها و اولویتهای نیل به ۵ هدف پیش گفته را تعیین کرده و نحوهٔ هزینه کردن کمکهای مالی اتحادیهٔ اروپا را مشخص می‌نمایند.

۲) بر اساس برنامه‌هایی که توسط دولتهای عضو به کمیسیون تقدیم می‌شود، و در مذاکره با نمایندگان صالح در سطح ملی و زیر ملی و پس از مشورت باکمیته مشورتی مربوطه، (یاکمیتهٔ

---

1. European Regional Development Fund 2. European Social Fund

مشورتی توسعه و تبدیل مناطق و یا کمیته صندوق اجتماعی اروپا یا کمیتهٔ ساختارهای کشاورزی و توسعهٔ روستایی) کمیسیون اروپا "چارچوب‌های حمایتی جامعهٔ اروپا" (CSFs)[۱] یا «اسناد برنامه‌ریزی واحد» (SPDs)[۲] را تنظیم و تدوین می‌کند. سپس با انتشار یک بیانیه که در آن به اولویتهای عمل، اشکال موجود کمک، و تخصیص منابع بر اساس CSFs/SPDs اشاره می‌شود، چارچوب اصلی برای کمکهای صندوقهای ساختاری تعیین می‌گردد.

۳) فرآیندهای عملیاتی کردن CSFs/SPDs و مذاکره در مورد جزئیات برنامه‌ها به سطوح ملی و منطقه‌ای واگذار شده است.

۴) کار نظارت و ارزیابی CSFs و عملیات جداگانه، توسط کمیته‌های کنترل انجام می‌شود که در آنها، نمایندگان کمیسیون اروپا، دولتهای ملی و نهادهای منطقه‌ای و محلی حضور دارند.

* * *

با نگاهی فراتر از محدوده وظائف مدیریت مالی کمیسیون اروپا مشخص خواهد شد، که شورا و EP (به ویژه شورا) که محدوده‌های بالایی مبنای درآمد را کنترل و تصمیمات چارچوبی را اتخاذ می‌کنند، توانایی کمیسیون برای مدیریت مؤثر مالی EU را تضعیف کرده‌اند. در گذشته، این روند موجب بروز مشکلاتی می‌گردید زیرا به موجب این سیستم، هرگاه طی یک سال مالی مشخص می‌شد که هزینه‌ها از درآمدها پیشی می‌گیرد، کمیسیون نمی‌توانست در مراحل اولیه دست به اقدامات ضروری زده و به عنوان مثال با افزودن بر نرخ مالیات بر ارزش افزوده (VAT)[۳] تعیین سقف برای درآمدها، و یا کاهش تضمین‌های مربوط به قیمت محصولات کشاورزی، جلوی روند افزایش هزینه‌ها را سد نماید. تنها کاری که کمیسیون اروپا در این حالت می‌توانست انجام دهد، احالهٔ موضوع به شورای اروپا و تقاضای دریافت دستورالعمل از این شورا بود. این وابستگی به شورا و EP هنوز باقی است اما، شرائط عمومی، به شدت گذشته نیست زیرا از سال ۱۹۸۸ به بعد کنترل برنامه‌ریزی شده و شفاف‌تری بر رشد درآمدها و هزینه‌ها

1. Community Support Frameworks
2. Single Programming Documents
3. Value Added Tax

اعمال می‌گردد و قوانینی نیز به تصویب رسید که دست کمیسیون اروپا را در عکس العمل سریع در برابر افزایش هزینه‌ها در حدی بالاتر از اهداف تعیین شده در حوزه اصلی مشکل‌ساز یعنی کشاورزی باز گذاشته است.

عامل کاملاً متفاوت دیگر در تضعیف قابلیت مدیریت مالی کمیسیون اینست که کمیسیون، خود، مستقیماً عمده موارد اجرایی برنامه‌ها و نظام‌های هزینه‌ای EU را بر عهده نمی‌گیرد. بلکه، عمدتاً از طریق و به کمک شرکت‌های بیرونی - عمدتاً ملی و پایین‌تر- که از جانب کمیسیون به فعالیت مشغولند حدود ۸۰ درصد بودجه را هزینه میکند. این نکته در بخش بعد توضیخ داده شده است، اما در اینجا لازم به تأکید است به ویژه از زمانی که حجم کوبنده انتقاداتی که منجر به استعفای کمیسیون سانتر شدند مربوط به این مطلب بودند که مکانیسم‌های کنترل و نظارت در زمینه این شرکت‌ها بسیار اهمال کارانه‌اند. تحت یک برنامه اصلاح مدیریت مالی که در ماههای اول کمیسیون پرودی طراحی شد و در گزارش سفید سال ۲۰۰۰ (کمیسیون اروپا - ۲۰۰۰) آمد تغییرات فراوان فرآیندی و عملی پیش‌بینی شد که بمورد اجرا گذاشته شود. این تغییرات شامل موارد ذیل می‌شد: پذیرش مدیریت و بودجه‌ریزی فعالیت - محور، بمنظور فراهم کردن زمینه برای برنامه‌ریزی مالی پیشرفته و توجه بیشتر به اولویت‌های سیاسی و تخصیص بهتر منابع؛ تقویت فرآیندهای پاسخگویی در کمیسیون؛ تفکیک مشخص‌تر بین تائید و حسابرسی اقدامات هزینه‌ای؛ و واگذاری کمتر اقدامات اجرایی به شرکتهای بخش خصوصی (چنین واگذاریهایی بطور فزاینده در دهه ۱۹۹۰ بعنوان اقدامی در جهت جبران کمبود پرسنل کمیسیون معمول شده بود).

* * *

قبل از اینکه بحث مسئولیتهای کمیسیون اروپا در عرصهٔ مدیریت مالی اتحادیهٔ اروپا را به پایان ببریم ذکر یک نکته ضروری است و آن اینکه کمیسیون در رابطه با هماهنگی و مدیریت مالی اتحادیهٔ اروپا، مسئولیتهایی بر عهده دارد که منحصراً از منابع اتحادیه اخذ نمی‌گردد. مهمترین این مسئولیتها، موارد زیر را شامل می‌گردد: برنامه‌های زیست محیطی، برنامه‌های

تحقیقات علمی و فنی، و برنامه‌های آموزش و پرورش که در چارچوب آنها، دولتهای عضو در کنار کشورهای غیر عضو قرار می‌گیرند. یکی از عرصه‌های بویژه مهم برنامه‌ریزی که کمیسیون در آن نقش هماهنگ‌سازی و مدیریتی ایفا کرده است، کمک غرب به دولت‌های بلوک شوروی و اتحاد شوروی سابق است.

نظارت بر خط مقدم اجرای سیاستها: نقش کمسیون اروپا در اجرای سیاستهای اتحادیهٔ اروپا، عمدتاً یک نقش نظارتی و کنترلی است و این نهاد به ندرت به شکل مستقیم در اجرای این سیاستها دخالت می‌کند. (بطور مشخص در رابطه با سیاست رقابت) اما، بخش عمدهٔ خط مقدم اجرای سیاستهای اتحادیهٔ اروپا، در اشغال نهادهای ملی است. از جمله این نهادها می‌توان از موارد زیر نام برد: ادارهٔ گمرکات (که معمولاً مسائل مربوط به تحرکات در طول مرزهای داخلی و خارجی اتحادیهٔ اروپا را کنترل می‌کند)، تیم‌های نظارت بر تولیدات دامی (که کنترل استانداردهای مواد غذایی را بر عهده دارد) و وزارتخانه‌های کشاورزی و بازرگانی (که مسئولیت کنترل حجم تولیدات کشاورزی در بازارهای داخلی و پرداختها و مالیاتهای مربوط به بخش کشاورزی را برعهده دارد). برای اطمینان از اینکه سیاستهای اتحادیهٔ اروپا به نحو مطلوب و متحد الشکل در تمامی کشورهای عضو اجراء شوند، کمیسیون اروپا بر مراحل اجرایی این سیاستها نظارت کرده و عملکرد نهادهای ملی و نحوهٔ انجام وظائفی را که از سوی اتحادیه بر عهدهٔ آنان گذاشته شود تحت کنترل قرار می‌دهد. انجام این مهم، با دشواریها و مشکلات متعددی روبروست که بویژه چهار مورد از آنها قابل توجه ویژه می‌باشد.

اول، کمیسیون بطور کلی از پرسنل کافی بهره‌مند نیست. و ادارات کل آن از ضعف پرسنل رنج می‌برند. از سوی دیگر کمیسیون برای دریافت کمک از سوی ارگانهای خارجی نیز، به منابع مالی کافی دسترسی ندارد. این در حالی است که دریافت این کمک‌ها برای اجرای مناسب سیاستهای مربوط به بخش کشاورزی، ماهیگیری، منطقه‌ای و دیگر بخش‌ها، مطلقاً ضروری است. از این رو، عملکرد کمیسیون، تا حد قابل ملاحظه‌ای وابسته به حسن نیت و تمایل کشورهای عضو به همکاری با این نهاد است. اما، حتی در عرصه‌هایی از سیاستگذاری که

ارتباط مستمر میان کمیسیون و کشورهای عضو وجود دارد، کمیسیون از تمامی وقایعی که در جریان است مطلع نمی‌شود و در عرصه‌هایی نیز که این ارتباط مستمر وجود ندارد، مقامات کمیسیون نمی‌توانند دربارهٔ وقایع جاری، و آنچه که در خط مقدم اجرا جریان دارد اظهار نظر معتبر و صحیحی نمایند. حتی در مواقعی که کمیسیون نسبت به صحت اجرای سیاستگذاریهای اروپایی در یک عرصه، دچار تردید و سوء ظن شود، بعلت کمبود منابع، قادر به تحقیق و پیگیری کامل این مورد نمی‌باشد: در زمینه کلاهبرداری، برای مثال، در سال ۲۰۰۲ تنها حدود ۳۰۰ تن از اعضای کمیسیون در اداره مبارزه با کلاهبرداری اروپا[1] خدمت می‌کردند.

دومین مشکلی که بر سر راه کمیسیون اروپا وجود دارد این است که حتی در مواقعی که تمایل به همکاری وجود دارد، باز هم ارگانهای ملی قابلیت و توانایی اجرای سیاستهای تعیین شده را به شکلی که مورد نظر کمیسیون اروپا است، ندارند. یک دلیل این امر آن است که اجرای برخی از سیاستهای اتحادیهٔ اروپا، بدلیل ماهیت آنها، بسیار دشوار می‌باشد. به عنوان مثال، نظارت بر سیاست مشترک ماهیگیری بسیار دشوار است. زیرا کنترل محدوده‌های ماهیگیری، سهمیه‌های صید و حفاظت از محیط زیست دریایی مستلزم ترتیبات نظارتی از قبیل ثبت اجباری وقایع دریایی، نظارت دقیق بر بنادر، و گشت هوایی است. یک علت دیگر برای عدم توانایی ارگانهای ملی در اجرای صحیح و مناسب سیاستهای اروپایی، این است که مقامات ملی معمولاً از آموزش کافی برخوردار نیستند و یا اینکه با ظرافت‌ها و پیچیدگی‌های قوانین اروپایی آشنا نمی‌باشند. پیچیدگی این قوانین را به عنوان مثال می‌توان در مسئله مالیات بر واردات بیسکویت بوضوح مشاهده کرد. مقدار مالیات بر این فرآورده، بر حسب نوع گندم، شیر، چربی و شکری که در آن بکار رفته، متفاوت است. در حالیکه عوارض صادرات این محصول، بر اساس محتوای تخم مرغ آن نیز متفاوت می‌باشد. یک مثال دیگر برای پیچیدگی مقررات و قوانین اروپایی، مربوط به صادرات گوشت گاو است که تابع مقررات مختلف می‌باشد و هر یک از این مواد خود مجموعه‌ای از اصلاحیه‌های موقت و دائم را شامل می‌گردند.

سومین مشکل بر سر راه کمیسیون اروپا، این است که ارگانهای ملی در کشورهای عضو، همیشه مایل به اجرای صحیح مقررات اروپا نیستند. به عنوان مثال اگر چه سیاست رقابت در این موارد وارد عمل می‌شود، اما، دولتها به مجموعه‌ای از ابزارها برای تمرد از قوانین اروپایی و حمایت از صنایع داخلی دسترسی دارند که معمولاً در کمال پنهان‌کاری بکار گرفته می‌شوند.

چهارمین و آخرین مشکل اینست که قانون EU به واقع در معرض تفسیرهای متفاوت است. گاهی اوقات عامدانه انعطاف‌پذیر نوشته شده است تا بعداً براساس شرایط ملی جرح و تعدیل شود.

نقش کمیته‌های مدیریت و نظارتی

همانطور که در سطور قبل اشاره شد، کمیسیون در اجرای وظائف خویش از فرآیندها و روشهای متعدد و متفاوت سود می‌برد. بسیاری از فرآیندها شامل بکارگیری انواع مختلف کمیته‌های اجرایی است، که باعث شده لفظ «کمیته‌سازی»[1] برای توصیف ابعاد این فرآیند، بکارگرفته شود.

بدلیل پیچیدگی و ابهام فزاینده فرآیندها و بدلیل اینکه تکمیل بازار داخلی تا سال ۱۹۹۲ نیازمند تصمیمات اجرایی گسترده می‌بود قانون اروپای واحد (SEA) و تصمیم شورا در ۱۳ جولای ۱۹۸۷ ترتیبات مربوط به کمیته‌سازی را روشن کرد. اگر چه هیچ روش جدیدی در این اسناد عرضه نشده است اما به همهٔ روشهای ممکن اشاره شده و برخی رهنمودها برای موارد خاص عرضه گردیده است.

در سال ۱۹۹۹ شورای وزیران تصمیم مورخه ۲۸ ژوئن ۱۹۹۹ شورا در مورد تعریف فرآیندها برای اجرا و بکارگیری اختیارات واگذار شده به کمیسیون را جایگزین تصمیم سال ۱۹۸۷ کرد.[2] این تصمیم سال ۱۹۹۹ فرآیندهایی راکه در سال ۱۹۸۷ تعریف شده بود به شکل

---

1. Comitology
2. 1999/468/EC, official Journal, L/84, 17 July 1999.

دقیق‌تر و روشن‌تر بقوت خود باقی گذاشت.

تا قبل از تصمیم سال ۱۹۹۹ در موارد متعددی بین شورا از یک طرف و کمسیون و پارلمان از طرف دیگر در مورد ماهیت و بکارگیری فرآیندها اختلاف نظر پیش می‌آمد. تصمیم سال ۱۹۹۹ در واقع اقدامی بود از سوی شورا برای کاهش حداقل برخی از نگرانیهای دو نهاد دیگر. همانطور که در جدول ۲-۸ نشان داده شده، اختلاف از این واقعیت ناشی می‌شد که اختیارات نهادها با توجه به نوع فرآیند بکارگیری شده متفاوت است: کمیته‌های مشورتی فقط نقش ارائه نظرات مشورتی به کمسیون را بر عهده دارند؛ کمیته‌های مدیریت می‌توانند با رأی اکثریت کیفی اعضای خود، تصمیمات کمیسیون اروپا را بلوکه نمایند؛ کمیته‌های قانونمندی بایستی تصمیمات کمیسیون اروپا را با اکثریت کیفی آرا تصویب کنند؛ و تحت اقدامات تضمینی شورا اختیارات متنوعی دارد از قبیل مشورتی، تائیدی، اصلاحی و رد کردن.

ریشه اصلی اختلاف بین نهادهای مختلف اتحادیه که پس از تصمیم ۱۹۹۹ هنوز هم وجود دارد عبارتند از:

– شکایت از طرف کمسیون و پارلمان اروپا که شورا بیش از حد از فرآیند کمیته قانونمندی استفاده می‌کند و فرآیند کمیته مشورتی را به اندازه کافی بکار نمی‌گیرد. (در سال ۲۰۰۱ فرآیند قانونمندی در بیش از ۶۰ مورد، فرآیند مدیریتی نزدیک به ۷۰ مورد و فرآیند مشورتی تنها در ۱۲ مورد بکار رفته است. (European Gommvssion, 2002b: Section 9-3.5)

– شکایت از سوی پارلمان در مورد اینکه اطلاعات بسیار کمی در مورد مباحث کمیته‌ها در اختیار آن‌ها قرار می‌گیرد، در حالیکه بیشتر مقررات اجرایی که به آنها مربوط می‌شود بر مبنای قوانینی است که پارلمان و شورا به تصویب رسانده‌اند. براساس تصمیم سال ۱۹۹۹ شورا و توافق پارلمان -کمسیون در فوریه سال ۲۰۰۰ در مورد فرآیندها برای اجرای یک تصمیم، مقرر شد که پارلمان اطلاعات بیشتری از آنچه معمول بود دریافت کند؛ برای مثال در سال ۲۰۰۱ کمسیون ۲۰۳۰ سند مربوط به کمیته‌ها را برای پارلمان ارسال کرد (European Commission, 2002b: chapter 1, Section q, 3b). علاوه بر این، پارلمان در برخی

شرایط قادر است تقاضای بررسی مجدد تصمیمات را بنماید. اما در مجموع هنوز تا حد زیادی پارلمان در حاشیه است و اغلب در موضعی است که پس از آنکه مسئله انجام شد می‌تواند آنرا بررسی کند و عکس‌العمل نشان دهد.

میزان و طیف فعالیتهای کمیته‌ها بسیار متنوع است. برخی همچون کمیته بیمه (یکی از کمیته‌های قانونمندی)، کمیته دائمی در مورد تولیدات دارویی برای مصرف خانگی (کمیته قانونمندی)، و کمیته در رابطه با صندوق اجتماعی اروپا (کمیته مشورتی) محدوده‌های وسیعی را در بر می‌گیرند. سایر کمیته‌ها، همچون اکثر کمیته‌های متعددی که وظیفه ارائه کمک‌های تکنیکی و علمی برای امکان موفقیت قوانین موجود را به عهده دارند کاملاً تخصصی می‌باشند. مثالهای کمیته‌های تخصصی شامل کمیته مدیریت برای موز (مدیریتی)، کمیته برای اجرای دستورالعمل بسته‌بندی و بسته‌بندی ضایعات (قانونمندی) و کمیته در مورد دستورالعمل مربوط به نامگذاری و عنوان‌گذاری منسوجات (مشورتی).

در اینجا به کمیته‌های مدیریت و قانونمندی می‌پردازیم. (کمیته‌های مشورتی قبلاً مورد بررسی قرار گرفتند.) هر دوی این کمیته‌ها، تحت ریاست کمیسیون اروپا قرار دارند. اعضای این کمیته‌ها، نمایندگان دولتها هستند که درکمیته‌های با ابعاد متوسط دو یا سه مقام با ردهٔ متوسط را از وزارتخانه‌های ذیربط شامل می‌گردند. از نظر اصول و مسئولیتهای سیاست‌گذاری، تفاوت زیادی میان دو نوع کمیته مشاهده نمی‌شود. اکثر کمیته‌های مدیریت درگذشته، در بخش کشاورزی به فعالیت مشغول بودند (اکنون نیز بیش از سی کمیته از این نوع که دارای اختیارات مشخص بخشی در رابطه با فرآورده‌های مشمول CAP می‌باشند، در حال فعالیت هستند). اما، اکنون تعداد این کمیته‌ها در دیگر بخش‌ها نیز در حال افزایش می‌باشد. هدف کمیته‌های قانونمندی متوجه ایجاد هماهنگی میان مقررات و قوانین مختلف هستند.. میزان دخالت این کمیته‌ها در مسائل بخشی نیز بر حسب شرائط مختلف، متفاوت می‌باشد.

جدول ۲-۸: فرآیندهای مورد استفاده در رابطه با اجرای اختیارات کمیسیون*	
فرآیند مشورتی	کمیسیون پیش‌نویس تدابیری که باید اتخاذ شوند را تقدیم کمیته می‌کند. کمیته با اکثریت ساده در مورد این پیش‌نویس نظر می‌دهد. کمیسیون اروپا، نظرات کمیته را حتی‌الامکان در نظر می‌گیرد.
فرآیند مدیریت	کمیسیون پیش‌نویس تدابیری که باید اتخاذ شوند را تقدیم می‌کند. اگر کمیته با اکثریت کیفی آرا با این روش یا پیشنهاد مخالفت کند در آن صورت یکی از حالات زیر اتفاق می‌افتد: الف) کمیسیون می‌تواند اجرای تصمیم خود را یک ماه به تأخیر بیاندازد. ب) کمیسیون اجرای تصمیم خود را تا سه ماه به تأخیر می‌اندازد. طی این مدت یک تا سه ماه، شورای اروپا باید با اکثریت آرا تصمیم دیگری اتخاذ نماید.
فرآیند قانونمندی	کمیسیون پیش‌نویس یک طرح یا روش را تقدیم کمیته می‌کند. اگر کمیته با اکثریت کیفی، این طرح یا روش را تصویب نکند و یا اینکه دربارهٔ آن اظهار نظر ننماید پیش‌نویس مزبور به شورا برگشت داده میشود. شورا نیز طی دوره‌ای که نباید از سه ماه تجاوز کند دربارهٔ پیشنهاد کمیسیون با اکثریت کیفی آرا تصمیم‌گیری می‌نماید. اگر شورا با پیشنهاد مخالفت کند کمسیون باید آنرا مجدداً بررسی کند و پیشنهاد جدیدی ارائه کند. اگر طی مدت سه ماه شورا در این مورد تصمیم‌گیری نکند پیشنهاد توسط کمیسیون به اجرا در می‌آید.
فرآیند تضمینی	هیچ کمیته‌ای تشکیل نمی‌شود اما، کمیسیون باید کشورهای عضو را مطلع کرده و در برخی موارد با آنها مشورت نماید. اگر یکی از کشورها خواستار عودت طرح در یک مهلت زمانی محدود به شورا شود در آنصورت یکی از حالات زیر اتفاق می‌افتد: الف) شورا با اکثریت کیفی آرا و در یک فرصت زمانی مشخص، تصمیم‌دیگری اتخاذ می‌نماید. ب) شورا، باید تصمیم کمیسیون را تأیید، اصلاح و یا لغو کند. اگر شورا در فرصت زمانی مشخص شده هیچ تصمیمی نگیرد، تصمیم کمیسیون خود به خود لغو می‌شود.

*- اینکه چه فرآیندی اتخاذ می‌شود در قوانین مربوطه مشخص گردیده است.

مشابهت فراوانی میان عملکرد دو نوع کمیته مدیریت و قانونمندی وجود دارد. اما، میان تک‌تک کمیته‌ها، از نظر نحوه تشکیل، ماهیت موضوع مورد بحث، و نحوهٔ برخورد کمیسیون، تفاوت‌هایی به چشم می‌خورد. علاوه بر اعلام نظر نسبت به تصمیمات کمیسیون اروپا، دستور کار جلسات کمیته می‌تواند تجزیه تحلیل ضریب اهمیت داده‌های آماری مختلف، بررسی نحوهٔ عملکرد قوانین موجود، پیشنهاد اصلاحات ضروری در قوانین موجود با توجه به پیشرفتهای فنی (این قسمت بویژه در مسئولیت کمیته‌های پیشرفت فنی است) و ارزیابی وضعیت بازار (که مهمترین وظیفهٔ کمیته‌های کشاورزی می‌باشد) را نیز شامل گردد. کمیته‌ها، عنداللزوم تشکیل جلسه می‌دهند که این اقدام تقریباً به طور هفته‌ای در خصوص محصولات کشاورزی که نیازمند تنظیم متناوب بازار هستند مصداق دارد و در سایر مورد بسیار به ندرت اتفاق می‌افتد.

کسانی که اتحادیهٔ اروپا را به خاطر تضعیف حق حاکمیت ملی کشورها مورد انتقاد قرار می‌دهند، کمیته‌های مدیریت و نظارتی را به عنوان شاهد مدعای خویش ذکر میکنند. عدم ابراز نظرات مخالف، تعداد اندک مواردی که از ابراز نظر خودداری می‌شود، عدم نیل به اتفاق آرا در اغلب موارد، و توانایی کمیسیون (بویژه تحت روش مدیریت) به نادیده گرفتن آراء مخالفین از جمله دلائل مخالفین می‌باشد. اما، روی دیگر سکه را نیز باید دید: نباید در اختیارات کمیسیون در زمینه کنترل کمیته‌ها و تحمیل ارادهٔ خویش بر کشورها، مبالغه کرد. در این رابطه، ذکر پنج نکته ضروری به نظر می‌رسد. اولاً، اگر چه برخی از کمیته‌ها دارای اختیارات فراوان می‌باشند، اما در اغلب موارد، این کمتیه‌ها مجبورند در یک چارچوب محدود و به دقت تعریف شده حرکت نمایند. و هر چیزی که بحث‌انگیز و مناقشه خیز باشد به شورای اروپا احاله می‌شود. ثانیاً، رأی منفی بسیاری از کشورها، قبل از آنکه با هدف جلوگیری از تصویب یک طرح یا پیشنهاد مطرح شود، با هدفهای تاکتیکی انجام می‌گیرد و آن بدین معناست که هیأت نمایندگی یک کشور وقتی می‌بیند که یک طرح عن قریب به تصویب می‌رسد در یک حرکت تاکتیکی و به منظور حفظ منافع سیاسی داخلی، به آن رأی منفی می‌دهد. ثالثاً، مصالح و منافع بلند مدت کمیسیون اروپا، ایجاب نمی‌کند که از اختیارات خویش سوء استفاده کرده و ترتیبات نامربوط و

ناخوشایند عموم را بر کمیته‌ها تحمیل نماید. کمیسیون نیازمند و مایل به همکاری است و اگر طرح یا پیشنهادی با مخالفت قابل ملاحظه در یک کمیته روبرو شود، رئیس آن کمیته با حسن نیت تمام (به جز موارد بسیار استثنایی) پیشنهاد تجدید نظر در آن طرح را مطرح می‌کند و بر روی رأی‌گیری پافشاری نمی‌نماید. رابعاً، شورا بدقت اختیارات کمیسیون را تحت نظر دارد و در صورتی که احساس کند یک کمیته (هر نوع کمیته‌ای) سعی دارد اختیارات شورا را نادیده بگیرد، به سرعت از خود عکس‌العمل نشان می‌دهد. و نهایتاً هر جا پای موضوعات بسیار مهم سیاستگذاری در میان باشد و یا دولت‌های عضو نتوانند در خصوص نوع کمیته‌ای که باید تأسیس شود به توافق برسند، شورا، برخی اوقات حق اجرای اختیارات خود را محفوظ می‌دارد.

پاسدار چارچوب قانونی

کمیسیون، درکنار دیوان عدالت اروپا، مسئولیت رعایت و اجرای قوانین و پیمانهای اتحادیهٔ اروپا را برعهده دارد. این نقش، در رابطهٔ نزدیک با اختیارات نظارتی و اجرایی کمیسیون اروپا قرار می‌گیرد، در واقع، فقدان یک چارچوب عام اجرایی در سیاستگذاریهای اتحادیهٔ اروپا، ایجاب می‌کند که نظارت روزمره بر اجرای سیاستهای اروپایی در سطوح ملی، شکل یک وظیفهٔ عادی همچون نظارت بر تأسیسات، کنترل لیست کارکنان، و رسیدگی به بازده و سود مؤسسات اروپایی را به خود بگیرد. اما، اجرای این وظیفه بسیار دشوار است: متخلفین از قوانین اروپایی هیچگاه عمل خلاف خود را با بوق و کرنا اعلام نمی‌کنند. اینان اغلب به صورت آشکار و نهان از سوی دولتهای متبوع خویش حمایت می‌شوند.

کمیسیون می‌تواند از طرق مختلف از این قانون شکنی‌ها مطلع شود. مورد عدم تلفیق و به کارگیری رهنمودهای کمیسیون در قوانین ملی، به آسانی قابل کشف است زیرا هر کشور باید در یک فرجهٔ زمانی که توسط کمیسیون تعیین می‌شود، رهنمودهای مصوبه را به اجرا در آورد. راه دیگر، اعلام مورد توسط کشورهاست. به عنوان مثال، کشورها موظفند کمیسیون را از پیش‌نویس تمامی قوانین و مقررات ملی و نیز استانداردهای فنی کشور مطلع سازند تا کمیسیون

را متقاعد کنند که هیچگونه مانعی بر سر راه تجارت اروپایی ایجاد نشده است. به همین ترتیب و بر اساس مادهٔ TEC ۸۸ (ماده ۹۳ قدیم) کمک دولتها باید به کمیسیون گزارش شود تا نظارت کامل بر آن صورت گیرد. اعلام مورد توسط کشورها در مادهٔ TEC ۸۱ (ماده ۸۵ قدیم) نیز مورد تأکید قرار گرفته است. زیرا گرچه طرفهای ذینفع مجبور نیستند کمیسیون را از تدابیر محدود کنندهٔ تجاری خود مطلع سازند ولی آنها مکرراً این کار را انجام می‌دهند، چه به دلیل اینکه می‌خواهند بدانند یک اقدام، قانون شکنی است یا نه، هر چه به دلیل اینکه خواستار معافیت هستند (اگر اعلام مورد توسط کشورها در یک فرجهٔ زمانی مشخص صورت نگیرد در آن صورت برای کمیسیون اروپا قابل پذیرش نیست). سومین راه افشاء قانون شکنی نزد کمیسیون اروپا، اطلاعاتی است که از سوی افراد، سازمانها، شرکتها و یا کشورهایی منتشر می‌شود که اعمال غیر قانونی یک طرف را به زیان خویش می‌بینند. بعنوان مثال، آلمان مدتهاست که از پرداخت سوبسید به صنعت فولاد چند کشور اروپایی، اعلام نارضایتی می‌کند. چهارمین راه کسب خبر، کانالهای خود کمیسیون است. تلاش کمیسیون اروپا برای کسب اطلاعات، یکی از چند شکل زیر را به خود می‌گیرد: انجام تحقیقات توسط یک تیم کوچک تحقیقاتی / نظارتی / ضد کلاهبرداری؛ تجزیه تحلیل دقیق اطلاعاتی که از منابع خارج از کمیسیون کسب می‌شود؛ و یا اینکه یک خبر سادهٔ منتشره در یک روزنامه که حاکی از احتمال تخلف یک دولت یا بنگاه اقتصادی از قوانین اتحادیه اروپا باشد.

برای آن دسته از کشورهایی که کمیسیون را از ترتیبات اتخاذ شده برای تطبیق قوانین و مقررات داخلی بر رهنمودهای اروپایی مطلع نسازند و یا کشورهایی که اصولاً به تطبیق قوانین خویش مبادرت نورزیده و یا اینکار رابه روش صحیح انجام ندهند (معمولاً این مسئله در رابطه با مسائل مربوط به بازار داخلی، مسائل صنعتی، مالیات غیر مستقیم، کشاورزی، حمایت از مصرف کننده و حفاظت از محیط زیست بروز می‌کند)، مجازات‌هایی در نظر گرفته شده است. اما، قبل از هر گونه اقدام علیه این کشورها، کمیسیون آنها را نسبت به موارد نقض قانون مطلع کرده و نسبت به عواقب این کار به ایشان هشدار می‌دهد. اگر تحقیقات بعدی کمیسیون

نشاندهندهٔ ادامهٔ تخلف از سوی کشور مزبور باشد، به موجب مادهٔ ۲۲۶ TEC کمیسیون پس از شنیدن دفاعیات کشور مزبور، نظر مستدل خود را دربارهٔ مسئله اعلام می‌کند. اگرکشور مزبور، نظر کمیسیون را نپذیرد و طی یک دورهٔ زمانی مشخص که توسط کمیسیون تعیین میشود به آن تمکین نکند، کمیسیون می‌تواند موضوع را به دیوان دادگستری اروپا احاله نماید.

از آنجا که اغلب این تخلفات، پیامدهایی برای بازار دارند، کمیسیون معمولاً برای برخورد با آنها یک جدول زمانی تعیین می‌کند که در حالت عادی دو ماه برای اعلام نظر کشور متهم و دو ماه برای اصلاح عملکرد غیر قانونی می‌باشد.

نکته‌ای که باید در اینجا بر آن تأکید کرد اینکه، اغلب موارد تخلف، در مراحل ابتدایی حل و فصل می‌شوند. در حالت عادی، کمیسیون سالیانه بیش از هزار نامه رسمی و ۵۰۰ اعلام نظر مستدل، منتشر می‌کند و ۱۵۰ مورد را نیز به دیوان دادگستری اروپا احاله می‌نماید (در سال ۲۰۰۱ این ارقام به ترتیب ۱۰۵۰، ۵۶۹، ۱۶۲ بودند (European Commission, 2002b; 391 ایتالیا، فرانسه و یونان، تاکنون در صدر این لیست‌ها قرار دارند. یک دلیل حل و فصل موراد تخلف در مراحل اولیهٔ آنها، این است که اغلب تخلفات از تمایل آگاهانه طرفهای مربوطه نسبت به عدم اجرای قوانین اتحادیه اروپا ناشی نمی‌شوند، بلکه یا از تفسیر متفاوتی نشأت می‌گیرد که از قوانین EU ارائه می‌شود و یا اینکه ناشی از تفاوت روشهای حقوقی و اجرایی می‌باشد که در اجرای قوانین EU وقفه بوجود میآورند.

اگر چه گرایش و تمایل کشورهای اروپایی به اجرای قوانین اتحادیهٔ اروپا، متفاوت است اما بطور کلی هیچیک از این کشورها، مایل نیست که علناً رویاروی نهادهای این اتحادیه قرار گیرد. بنابراین اگر کشورهای اروپایی مایل به تمکین در برابر اتحادیهٔ اروپا نباشد، این کار را مخفیانه و نه آشکارا، انجام می‌دهند. ایجاد وقفه، یک شکل از کارشکنی در این راه است. بر این اساس، کشور متخلف می‌داند که چه بسا سالها طول بکشد تا کمیسیون و دیوان دادگستری اروپا، بتواند وی را به پای میز محاکمه کشیده و محکوم کند. مقررات زیست محیطی، یک نمونهٔ بارز از این موارد است که هنوز اغلب کشورهای اروپایی، بطور کامل آنها را به اجرا در نیاورده‌اند (در

مسائلی چون آلودگی هوا، آب مخصوص استحمام، و آب آشامیدنی).

اینکه کمیسیون اروپا با اطلاع از موارد نقض قوانین EU و یا احتمال نقض آنها در آینده، چه اقدامی می‌کند، بستگی به شرائط دارد. در این رابطه می‌توان به چهار موقعیت مختلف اشاره کرد:

● عدم تمکین یک کشور عضو: تـا مـقطع اجـرای مـعاهدهٔ ماستریخت در سـال ۱۹۹۳، کمیسیون اختیار نداشت علیه کشورهایی که مقررات و تعهدات قانونی اتحادیه را نقض می‌کنند، دست به اعمال مجازات بزند. لذا، احترام به تصمیمات کمیسیون اروپا، به حسن نیت و ارادهٔ سیاسی کشورهای عضو بستگی داشت. کمیسیون می‌توانست موارد نقض را به دیوان دادگستری اروپا ارجاع نماید اما، دیوان نیز حق تحمیل مجازات را بر کشور خاطی نـداشت. امـا اکـنون کمیسیون مجاز است که در صورت امتناع کشورها از قبول حکم دیوان عدالت اروپا، با حکم مجدد دیوان مزبور، مجازاتهای مالی علیه آن کشور برقرار نمایّد.

میزان مجازات باید منعکس‌کننده اهمیت نقض قانون، طول مدت آن، و توانایی پرداخت کشور (با توجه به GDP بعنوان یک شاخص) باشد. تصمیم نهایی را دادگاه اتخاذ می‌نماید. اولین کشوری که بوسیله دادگاه جریمه شد یونان بود، که در سال ۲۰۰۰ موفق نشده بـود تـعهدات مربوط به دستورالعمل‌های ضایعات را برآورده سازد و محکوم بـه پـرداخت روزانـه ۲۰,۰۰۰ یورو تا زمانیکه نظر دادگاه را تأمین نماید شد. در یک میزان بزرگتر کمسیون در سال ۲۰۰۲ از دادگاه درخواست کرد تا فرانسه را بدلیل نقض قانون بیمه روزانه ۲۴۲,۶۵۰ یورو جریمه کند.

● *نقض قوانین EU توسط بنگاههای اقتصادی:* نص صریح معاهده (بویژه ماده ۸۱ TEC)، قوانین موضوعه و احکام دیوان دادگستری اروپا، بخش بزرگی از مواد قانونی اتحادیهٔ اروپا را در زمینهٔ اقدامات محدودکننده تشکیل می‌دهد. اما، تا جایی که میسر باشد کمیسیون تلاش می‌کند از این قوانین علیه بنگاههای اقـتصادی اسـتفاده نکـند زیـرا رویـارویی مسـتقیم کـمیسیون بـا بنگاههای اقتصادی، پیامدهای روانی ناخوشایندی بر جای مـی‌گذارد و اسـتفاده از اخـتیارات قانونی نیز مستلزم بکارگیری روشهای طولانی بوروکراتیک است. لذا، کمیسیون ترجیح می‌دهد طرف متخلف را تشویق به رعایت قانون کند و با آن، در جریان یک فرآیند غیر رسمی به توافق

برسد. اما، اگر این روش با شکست روبرو شد، اعمال مجازات در دستورکار قرار می‌گیرد. در سال ۲۰۰۱ جریمه‌ها به دو میلیارد یورو بالغ شد. یکی از این جریمه‌ها بمبلغ ۱۰۰۸ میلیون یورو در مورد پنج بانک آلمانی بوده که نسبت به اعمال هزینه حداقل برای تبدیل ارزهای منطقه یورو تخلف کرده بودند.

● *نقض قوانین* EU به شکل *ارائه کمکهای دولتی به بنگاههای اقتصادی*: مواد ۹-۸۷ TEC به کمیسیون اروپا اختیار می‌دهد علیه آنچه که سوبسیدهای غیر قانونی دولتی به بخش صنعت و تجارت نامیده می‌شود، اقدام نماید. این اختیار ممکن است به صورت الزام به باز پرداخت کمک دولتی مورد نظر باشد. همانطور که در ژانویه ۲۰۰۲ بانک فرانسوی Credit Mutuel محکوم به بازپرداخت ۱۶۴ میلیون یورو به دولت فرانسه شد. نظر کمسیون این بود که این کمک یک امتیاز غیرقابل قبول به این بانک نسبت به رقبایش می‌دهد.

● *نقض غیر آشکار قوانین* EU *در ادغام شرکتها*: مقررات شمارهٔ ۴۰۶۴/۸۹ شورای اروپا دربارهٔ کنترل ادغام شرکتها که از سپتامبر ۱۹۹۰ به اجرا درآمد، بر نقش کمیسیون اروپا بطور مشروح تأکید می‌کند. اطلاعات ویژه در رابطه با ادغام و یا توافق بر سر برخی محدودیتها، باید به اطلاع کمیسیون برسد. کمیسیون به محض دریافت این اطلاعات باید طی یک ماه تناقض یا عدم تناقض آن را با اصل رقابت اعلام نماید. اگر کمیسیون تصمیم به انجام اقدام حقوقی علنی بگیرد می‌تواند طی چهار ماه تحقیقات انجام دهد و طی آن وارد اماکن شرکت‌ها شود و مدارک آنها را ضبط نماید. هر شرکتی که اطلاعات غلط در اختیار کمیسیون قرار دهد و یا بدون اخذ مجوز از کمیسیون اروپا به امر ادغام مبادرت ورزد، به پرداخت ده درصد از فروش سالیانه‌اش محکوم می‌گردد. کمیسیون عملاً تمامی موارد احاله شده را در زمینه ادغام شرکتها، تصویب کرده است. اگر چه در برخی موارد شرایطی تقاضا می‌شد، مثلاً برخی از دارایی‌های شرکتهای ادغام شده باید در معرض فروش گذاشته می‌شد. از زمانیکه مقررات ادغام بمرحله اجرا در آمد تا پایان سال ۲۰۰۱ کمسیون تنها ۱۸ مورد ادغام را منع کرده است ـ کمتر از یک درصد کل موارد. از این ۱۸ مورد ممنوعیت، معروفترین آنها تصمیم کمسیون در سال ۲۰۰۱ مبنی بر عدم صدور

اجازه برای ادغام پیشنهادی ۴۲ میلیارد یورویی بین کمپانی‌های آمریکایی جنرال الکتریک و هانی وِل بود. کمسیونر رقابت در توضیح این تصمیم اظهار داشت شرکتها امتیازات بسیار ناچیزی می‌دادند، و اینکه «این ادغام بشدت رقابت در زمینه صنعت هوا فضا راکاهش می‌داد و نهایتاً باعث افزایش قیمت برای مصرف‌کنندگان بخصوص برای خطوط هوایی می‌شد». (The .Guradian, 4 July 2001).

مانند دیگر فعالیتهای کمیسیون اروپا، نقش پاسداری از قوانین این نهاد نیز با چند مانع و دشواری بزرگ روبروست که از میان آنها سه مورد بویژه قابل ذکر می‌باشد.

● مسئلهٔ محدودیت منابع موجب گردیده است که موارد قابل پیگیری اولویت بندی و انتخاب شوند. به عنوان مثال، فقط حدود شصت نفر از کادرهای رسمی کمیسیون (که عمدتاً در گروه ویژه‌ای به همین منظور در DGIV متمرکز شده‌اند) مسئولیت کار بسیار پیچیدهٔ مقررات ۱۹۸۹ کنترل ادغام را بر عهده گرفته‌اند.

● دسترسی به اطلاعات مشروح و کامل بسیار دشوار است (خواه بعلت پنهان‌سازی این اطلاعات از دسترس کمیته‌های بازرس و خواه بعلت مقتضیات رقابت در بازار). یک مثال بارز از آن دسته از قوانین EU که (بعلت فقدان اطلاعات) قابل اجراء نیستند، بخشنامه دوم آوریل ۱۹۷۹ شورای اروپا دربارهٔ "حفظ حیات پرندگان وحشی" (EEC / ۴۰۹ / ۷۹) است. در این بخشنامه، حمایت از پرندگان مهاجر و ممنوعیت شکار آنها مورد توجه قرار گرفته است. از آنجایی که شکار این پرندگان در برخی از کشورهای اروپایی، سنتی دیرپا و رایج است دولتهای مربوط به آنها، یا در تطبیق قوانین داخلی خود با رهنمود شورای اروپا، تعلل و کارشکنی می‌کنند و یا در صورت تطبیق، از اجرای مؤثر آن سرباز می‌زنند. در قسمت اول این مشکل (یعنی تطبیق قوانین داخلی)، کمیسیون می‌تواند خواستار اطلاعات مربوطه از دولت‌ها شود و دولتها نیز مجبورند این اطلاعات را در اختیار کمیسیون قرار دهند. اما در بخش دوم مشکل که به مسائل اجرایی باز می‌گردد، کمیسیون نمی‌تواند نسبت به عملکرد کشورهای عضو ارزیابی صحیحی داشته باشد: پی بردن به اینکه کشورها چه اقداماتی برای بازداشت شکارچیان غیر مجاز به عمل

آورده‌اند، کاری بس دشوار است.

● ملاحظات سیاسی می‌تواند مانع از عملکرد مؤثر کمیسیون در برخی عرصه‌ها و موارد خاص گردد. یکی از دلایل مهم این امر آن است که کمیسیون معمولاً مایل نیست موجبات نگرانی و آشفتگی خاطر حکومت‌ها یا دولت‌های عضو را فراهم سازد و حتی الامکان از انجام این کار خودداری می‌کند: کمیسیون همکاری نزدیک و مستمر با کشورهای عضو دارد. این همکاری هم به صورت دو جانبه و هم به شکل چند جانبه (به عنوان مثال در شورای وزیران اروپا) می‌باشد. یک نمونه از فشارهای سیاسی که مانع عملکرد قاطع کمیسیون اروپا می‌گردد را می‌توان در زمینه بخشنامه حمایت از حیات پرنده‌های وحشی بوضوح دید: علاوه بر دشواریهای عملی در زمینه جمع‌آوری اطلاعات مربوط به کشتار قاچاق پرندگان، آنتن‌های حساس سیاسی کمیسیون به وی هشدار می‌دهند که اگر بخواهد برخی دولتها را وادار نماید که علیه هزاران نفری که این بخشنامه را نقض می‌کنند وارد عمل شود، با مشکلات سیاسی و مخالفت گستردهٔ عمومی روبرو خواهد شد. نمونهٔ دیگری از اعمال فشارهای بازدارندهٔ سیاسی را می‌توان در مشی محتاطانه‌ای دید که کمیسیون اروپا بطور سنتی در قبال شرکتهای چند ملیتی که قوانین EU را در زمینهٔ رقابت نقض می‌کنند، دنبال می‌نماید: هرگونه اقدام علیه شرکتهای چند ملیتی، خطر مخالفت گستردهٔ سیاسی از ناحیهٔ کشورهای مربوطه و انتقال سرمایه و فعالیتهای شرکت‌های مزبور به خارج از قلمرو و اتحادیه اروپا را بدنبال دارد (همچنین می‌توان از برخی دشواریهای عملی اقدام علیه شرکتهای چند ملیتی نام برد) که به برخی از آنها در سطور قبل اشاره شد: تحقیق و تفحص دربارهٔ شرکتهایی که مقر آنها در برخی از کشورهای اروپایی قرار دارد، بسیار دشوار است چه رسد به کمپانی‌هایی که مقر آنها خارج از اروپاست.

نماینده و مذاکره کننده خارجی

جنبه‌های مختلف نقش کمیسیون اروپا در رابطه با مناسبات خارجی اتحادیهٔ اروپا، بطور مشروح در فصل ۱۸ مورد بررسی قرار می‌گیرد و در اینجا فقط به اشاره‌ای به این جنبه‌ها اکتفا

می‌شود. شش جنبهٔ مهم در این رابطه قابل ذکر می‌باشد:

اول، کمیسیون اروپا به طور متمرکز در تدوین و هدایت مناسبات تجاری خارجی اتحادیهٔ اروپا دخالت دارد. به موجب مادهٔ ۱۳۳ TEC، و با توجه به اینکه فعالیتهای کمیسیون همیشه باید به تأیید شورای اروپا انجام شود، در واقع کمیسیون به نمایندگی اتحادیهٔ اروپا در مذاکرات رسمی مانند مذاکراتی که تحت نظر سازمان تجارت جهانی انجام می‌شود، و نیز مذاکرات و تبادل نظرهای غیر رسمی مانند آنچه که میان اتحادیهٔ اروپا و ایالات متحده دربارهٔ تجارت جهانی محصولات کشاورزی و یا مذاکرات میان ژاپن و اتحادیهٔ اروپا بر سر گشایش بازارها بر روی محصولات یکدیگر جریان دارد، شرکت می‌کند.

دوم، کمیسیون در انعقاد قرادادهای خارجی اتحادیهٔ اروپا با بسیاری از کشورها و یا گروههایی از کشورها، نقشی بسیار مهم ایفا می‌نماید. این موافقتنامه‌ها، اشکال متنوعی به خود می‌گیرند اما، شکل پیشرفته‌تر آنها شامل شرایط تجاری ممتاز و همچنین موضوعاتی نظیر وامهای بانک توسعهٔ سرمایه‌گذاری اروپا، کمکهای مالی، توافقات صورت گرفته و مذاکرات سیاسی تبعیت می‌کند.

سوم، کمیسیون اروپا به نمایندگی از سوی اتحادیهٔ اروپا در تعدادی از سازمانهای بین المللی شرکت می‌کند. از چهار سازمان از این دست، بویژه در TEC نام برده می‌شود: سازمان ملل متحد و آژانسهای تخصصی آن (مادهٔ ۳۰۲)، شورای اروپا (مادهٔ ۳۰۳) و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (مادهٔ ۳۰۴).

چهارم، کمیسیون اروپا در رابطه با تماس میان اتحادیهٔ اروپا و کشورهای غیر عضو اتحادیه، نقشی کلیدی ایفا می‌نماید. بیش از ۱۶۰ کشور دارای نمایندگی در اتحادیهٔ اروپا بوده و کمیسیون دائماً باید این هیأتهای نمایندگی را در جریان مسائل اتحادیهٔ اروپا قرار دهد. اینکار یا از طریق انتشار اسناد صورت می‌گیرد و یا اینکه از طریق تماس رویاروی مقامات کمیسیون و رؤسای هیأتهای نمایندگی کشورها، انجام می‌شود. اتحادیهٔ اروپا نیز به نوبهٔ خود، شبکهٔ گسترده‌ای از هیأتهای دیپلماتیک را در خارج هدایت می‌کند که تعداد آنها از ۱۳۰ هیأت نمایندگی و دفتر فراتر

می‌رود. پرسنل این نمایندگی‌ها را کمیسیون اروپا تأمین می‌نماید.

پنجم، عضویت در اتحادیهٔ اروپا، از جمله منوط به نظر کمیسیون اروپا می‌باشد. با دریافت هر درخواست عضویت، شورا از کمیسیون اروپا می‌خواهد، تحقیقات جامعی را پیرامون آن انجام داده و نظر خود را اعلام نماید. هنگام آغاز مذاکرات عضویت، کمیسیون اروپا مذاکرات را در چارچوب رهنمودهای شورای اروپا انجام می‌دهد و فقط در مواردی که مذاکره در سطح وزارتی برای حل دشواریها و موانع لازم باشد به اینکار مبادرت می‌شود. وقتی که مذاکرات باتمام میرسد کمسیون توصیه‌ای به شورا ارائه می‌کند- در عمل به شورای اروپا- که آیا کشور متقاضی باید برای عضویت پذیرفته شود یا نه. مجموعهٔ این فرآیند (از تسلیم درخواست پذیرش تا قبول آن) ممکن است سالها به طور بیانجامد. به عنوان مثال، پرتغال در مارس ۱۹۷۷ درخواست عضویت در جامعهٔ اروپا را تسلیم این جامعه کرد. کمیسیون در می ۱۹۷۸ نظر مساعد خود را به شورا اعلام کرد. مذاکرات از اکتبر ۱۹۷۸ آغاز شد و تا مارس ۱۹۸۵ ادامه پیدا کرد. و سرانجام پرتغال در ژانویهٔ ۱۹۸۶ به جامعهٔ اروپا پیوست (هشت سال و ده ماه پس از تسلیم درخواست عضویت). همانطورکه در فصل ۲۱ نشان داده شده است، فرآیند گسترش برای کشورهای مرکز و شرق اروپا (CEECs) و دو کشور کوچک مدیترانه‌ای مالت و قبرس برای کمسیون کار مشکلی بوده است. موضوع آنها به دهه ۱۹۹۰ بر می‌گردد زمانیکه قبرس و مالت تقاضای عضویت کردند و به نظر میرسد که ـ با عضویت همراه با تأخیر برای برخی از کشورها و مشکلات دوران انتقال برای برخی دیگر ـ برای سالهای طولانی در آینده ادامه یابد.

و نهایتاً، کمیسیون "کاملاً درگیر" کاری است که طبق ستون CFSP معاهدهٔ اتحادیه اروپا انجام می‌شود. ماهیت بین دولتی و غیر جامعه‌ای (EC) ستون CFSP طبعاً به معنای آنست که نقش کمیسیون اصالتاً حمایتی و پشتیبانی است و در مقایسه با نقش شورا در مقام دوم قرار دارد، و به هیچ عنوان با نقشی که در زمینه تجارت خارجی برعهده دارد قابل مقایسه نیست. ولی، نیرویی که CFSP به کمیسیون تزریق می‌کند می‌تواند مهم باشد به ویژه هنگامی که ریاست شورا دچار فقر منابع یا پراکندگی کارهاست و هنگامی که ابزارهای EC – که معمولاً یک وجه آنها تجارت

است ـ در حمایت از فعالیت‌های CFSP به کار روند.

میانجی و مصالحه‌گر

تصمیم گیریهای اتحادیهٔ اروپا، بویژه در شورای وزیران، معمولاً حاصل سازش و توافق میان منافع مختلف و گاه متضاد است. نقش کمیسیون اروپا در نیل به سازش، بسیار مهم است و کمیسیون با حرکت حول زمینه‌های مشترک، سعی در نیل به مصالحه و سازش دارد. در نتیجه، کمیسیون، همیشه با پیشنهادات مطروحه با احتیاط فراوان برخورد می‌کند. پیشنهادات ابتکاری تند، معمولاً با مخالفت شدید برخی محافل اروپایی روبرو می‌گردند. و پیشنهادات میانه روانه، بر عکس حالت اصلاحی و تعدیلی سیاستهای جاری را به خود گرفته و از حمایت بیشتر برخوردار می‌باشند. این پیشنهادات که به روش تکنوکراتیک و نه ایدئولوژیک مطرح می‌شوند، معمولاً با جرح و تعدیلاتی، مورد پذیرش قرار می‌گیرند. بنابراین، کمیسیون اروپا، همیشه با زیاده‌طلبی اعضا روبروست.

کمیسیون تنها ارگان اتحادیهٔ اروپا نیست که سعی می‌کند چرخ تصمیم‌گیری این اتحادیه را هر چه روان‌تر بچرخاند. همانطور که در فصل ۹ اشاره می‌شود، شورا نیز گامهایی را در جهت بهبود بخشیدن به مکانیسم‌های درونی خود برداشته است. اما، موقعیت کمیسیون برای میانجی گری و مصالحه‌جویی، در میان نهادهای جامعهٔ اروپا، موقعیت ممتازی است. یک دلیل این است که از کمیسیون به عنوان یک نهاد بی‌طرف در اروپا یاد می‌شود و لذا به نظرات آن با سوء ظن و تردید کمتری نگریسته می‌شود. علت دیگر اعتبار کمیسیون اروپا به مثابهٔ نهاد میانجی و مصالحه، این است که کمیسیون در بهترین موقعیت ارزیابی برای قضاوت افکار عمومی و شوراهای عضو دربارهٔ یک طرح یا پیشنهاد قرار دارد. این بدان خاطر است، که کمیسیون از همان بدو مطرح شدن یک پیشنهاد، بحث‌های گسترده‌ای را با طرفهای ذینفع انجام می‌دهد که این مذاکرات تا مراحل نهایی تصویب آن طرح ادامه پیدا می‌کند. کمیسیون اروپا، برخلاف دیگر نهادهای اتحادیهٔ اروپا، در تمامی مراحل بحث و تصمیم‌گیری و در تماس جلساتی که در فرآیند تصمیم‌گیری اتحادیهٔ

اروپا برگزار می‌شود، حضور مؤثر دارد.

اگر چه محدودیت‌ها و موانعی بر سر راه ایفای نقش میانجی‌گرانهٔ کمیسیون اروپا قرار دارد اما، موفقیت کمیسیون در ایفای این نقش، تا حد قابل ملاحظه‌ای به قابلیتها و شایستگی‌های مقامات آن بستگی دارد. به عنوان مثال، در حالیکه یک عضو کمیسیون می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در هدایت یک طرح در گروههای کاری شورای اروپا ایفا نماید، عضو دیگر ممکن است بدلیل ناتوانی و عدم صلاحیت خود، روند تصویب و اجرای طرحی دیگر را دچار اختلال و مخاطره نماید. برای ایفای مؤثر این نقش، باید بسیاری از مسائل با دقت و حساسیت سیاسی فراوان، مد نظر قرار گیرند: چه وقت و به چه شکل باید یک پیشنهاد مطرح شود؟ چه زمانی باید به منظور پیشرفت کار در شورا، در موضع کمیسیون تعدیل صورت گیرد؟ آیا از مذاکرهٔ غیر رسمی با هیأت‌های نمایندگی سرسخت نفعی عاید کمیسیون می‌شود؟ یافتن پاسخ برای این سؤالات و دهها سؤال دیگر مانند آنها، نیازمند مهارت سیاسی فوق العاده بالایی است.

تعالی‌بخش منافع عمومی

در اجرای هر یک از وظائف فوق، کمیسیون اروپا، مقدم بر منافع بخشی و ملی عمل می‌نماید. آنجایی که دیگران به خاص فکر می‌کنند کمیسیون به عام می‌اندیشد. زمانی که دیگران به منافع معاملهٔ آینده فکر می‌کنند، کمیسیون چشم به افقهای دوردست دوخته است. به همین دلیل معتقدند که کمیسیون اروپا، "وجدان" بیدار اتحادیهٔ اروپاست.

با نگاه به منافع عمومی، انتظار اینست که کمسیون نه تنها باید از تقسیم‌بندی پرهیز کند بلکه باید به کارایی مطلوب و همبستگی اتحادیه نظر داشته باشد. از این نظر کمسیون باید نقش برقرارکننده موازنه را داشته باشد و بطور فزاینده حل کننده اختلافات بین بازیگران و منافع متفاوت باشد: برای مثال، بین کشورهای بزرگ و کشورهای کوچک، بین کشورهای شمالی و جنوبی (و بزودی مرکزی و شرقی)، و بین کمک‌کنندگان به و دریافت‌کنندگان از سیاستهای توزیعی.

ممکن است در حالت ایده‌آل، این تصویر درست باشد، اما، در عمل، دستیابی به آن بسیار دشوار می‌باشد. یک دلیل این امر نیز آن است که وجود مقوله‌ای بنام "منافع عمومی" جای تردید فراوان دارد: ابتکارات و طرحهای نادری وجود دارند که منافع حداقل یک کشور عضو را به مخاطره نیاندازند ـ اگر چنین نبود دامنهٔ اختلاف نظرها در شورای اروپا این چنین گسترده نمی‌شد.

بنابراین، کمیسیون اروپا در عمل، بر خلاف آنچه که برخی مایلند، با عزمی راسخ و با دوراندیشی و شور و شوق بیش از حد، بیانگر روح جمع‌گرایی نمی‌باشد. این بدان معنا نیست که کمیسیون اروپا برای ترسیم اروپای آینده تلاش نمی‌کند و یا در به کرسی نشاندن تحولاتی که فکر می‌کند به نفع آیندهٔ اروپاست تعلل می‌نماید. بلکه بر عکس، دلیل این امر دقیقاً آنست که کمیسیون اروپا براساس منافع جمع عمل می‌نماید و دولت‌های کوچک‌تر EU مایلند آنرا مانند یک حامی تلقی کنند و بنابراین از اعطای اختیارات گسترده‌تر به کمیسیون حمایت می‌نمایند. همچنین نمی‌توان انکار کرد که کمیسیون در برخی رهیافت‌های خود جاه طلبانه عمل می‌کند و پاره‌ای از برنامه‌های آتی خود را به درازای زمان می‌کشاند. اما حقیقت این است که کمیسیون اروپا در جهانِ واقعیِ EU عمل می‌نماید و گاهی مواقع ضرورت ایجاب می‌کند که منافع کوتاه مدت بر مصالح بلند مدت غلبه نماید و آنچه ممکن است در برابر آنچه مطلوب است قرارگیرد.

نکات پایانی

در سالهای اخیر به نظر میرسد که کمسیون نسبت به سالهای میانی و پایانی دهه ۱۹۸۰ که نقش رهبری در تکمیل بازار داخلی و ابتکاراتی همچون EMU و بعد اجتماعی را داشت نقش کمتر مؤثری را ایفا می‌کند. مفسران بویژه بر کمرنگ شدن نقش کمیسیون در آغازگری فرآیند تصمیم‌گیری و اعمال واقعی رهبری بر این فرآیند، تأکید می‌کنند. به نظر آنها، کمیسیون اروپا در اجرای وظائف و اختیاراتش، هر روز با مقاومت بیشتری روبرو می‌شود: مقاومت گروههای ذینفع در برابر طرحهایی که منافع آنها را به مخاطره می‌افکند، مقاومت در برابر اقدامات عاجل

کمیسیون و مهمتر از همه، تبعیت از "دستورات" و رهنمودهای شورای وزیران و شورای اروپا.

جای تردید نیست که نکاتی از واقعیت در این تفاسیر وجود دارد و علت این کاستی‌ها را باید در مجموعه‌ای از عوامل جستجو کرد.

ـ وجود خطوط عمودی انعطاف‌ناپذیر در ساختار سازمانی کمیسیون اروپا، برخی مواقع مانع ظهور یک بینش کلی‌گرا و جامع می‌گردد.

ـ تنش‌هایی که در حال حاضر میان عناصر خلاق سیاسی و عناصر بوروکراتیک و اداری کمیسیون بوجود می‌آید، هیچگاه بطور مؤثر و ریشه‌ای حل و فصل نشده است.

ـ مطرح شدن مکرر مسائل حساس سیاسی در دستورکار اتحادیهٔ اروپا، و عدم تمایل سیاستمداران به واگذاری اختیارات خود به دیگران، همه و همه موجب گردیده است که حداقل برخی ازکشورهای عضو در واگذاری اختیارات گسترده به کمیسیون اروپا دچار تردید شوند.

این واقعیت که اکنون موارد بسیار زیادی از مسئولیتهای سیاستگذاری در سطح EU عملی می‌گردد باین معنی است که فضا برای رهبری کمسیون در ابتکارات مهم مانند گذشته باز نیست.

اما در میزان افول اختیارات کمیسیون اروپا نباید اغراق کرد. مطمئناً کمیسیون باید اختیاراتی بیش از آنچه که اکنون داراست، می‌داشت و اکنون نیز خسارات بزرگی را به لحاظ کمرنگ شدن نقش سیاسی‌اش متحمل میشود. اما، از برخی جهات، اختیارات کمیسیون واقعاً افزوده شده است و علت این امر همگامی آن با شرایط دائماً متغیر اروپا و جهان و مقتضیات اتحادیهٔ اروپا است. همانطور که اشاره شد، کمیسیون اروپا مستقلاً و یا در همگامی با دیگر ارگانهای اروپایی اقدامات بسیار مهمی را به انجام میرساند. علاوه بر این کمیسیون در بسیاری از برنامه‌ها که در سالهای اخیر در صدر برنامه کار اتحادیه اروپا قرار داشته نقش اصلی و محوری داشته و پیشنهاددهنده اصلی بوده است: استحکام بخشیدن و توسعه SEM؛ تضمین موفقیت EMU؛ پیشبرد گسترش اعضاء؛ ارتقاء استراتژی افزایش اشتغال؛ و انتقال سیاست مشترک کشاورزی از سیستم پشتیبانی قیمت به سیستم پشتیبانی درآمد.

موقعیت کمسیون در سیستم EU و توانایی آن در تأثیرگذاری روی فرآیند همگرایی بدون

تردید زمانی که شرایط مناسب حکمفرماست قوی‌تر است. از جمله شرایطی که به سود کمسیون است وجود رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی در شورا (زیرا در این صورت نقش کنترلی کشورهای عضو کمتر است)، عدم وجود اختلاف شدید در شورا و در پارلمان (بدلیل احتمال کمتر مقاومت در مقابل پیشنهاد)، و عدم اطمینان در میان تصمیم‌گیرندگان در مورد سیاستهای بهینه (چون در غیر اینصورت احتمال مشکوک بودن به رهبری کمسیون بیشتر می‌شود) می‌باشد. اما زمانیکه این شرایط نیز فراهم نمی‌باشد باز هم کمسیون حضوری کلیدی دارد و نه تنها برای اجرای سیاستها. بطور خلاصه کمسیون نقش محوری و حیاتی برای کل سیستم اتحادیه اروپا دارد.

فصل نهم

شورای وزیران

مسئولیت‌ها و کارکردها

ترکیب

عملکرد شورا

نکات پایانی

شورای وزیران، مهم‌ترین محل تصمیم‌گیری دولتهای ملی و مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیری در اتحادیهٔ اروپا است.

وقتی جامعهٔ اروپا در دههٔ ۱۹۵۰ پایه گذاری شد، بسیاری انتظار داشتند که به موازات افزایش سیاست‌گذاریهای مشترک و همگام با افزایش اطمینان و اعتماد کشورهای اروپایی به یکدیگر، نقش شورا به تدریج کم شود و به ویژه از دامنهٔ تسلط آن بر امور کمیسیون اروپایی کاسته گردد. اما نه تنها چنین نشد بلکه بر عکس، شورا به دفاع از موجودیت خویش برخاست و ضمن دفاع از اختیارات پیش بینی شده برای خود در معاهدات، یک سلسله مکانیسم‌های داخلی را در پیش گرفت که به این نهاد اجازه می‌داد به آسانی خود را با حجم فزایندهٔ مسائل مطروحه وفق دهد و در برخی عرصه‌ها بر اختیارات و نفوذ خویش نیز بیافزاید. طبیعی بود که این مسئله، نوعی سرخوردگی در کمیسیون اروپا و پارلمان اروپا پدید آورد و موجب گردید که دولتهای ملی نقشی محوری در رابطه با جنبه‌های مهم فعالیت اتحادیه اروپا بر عهده بگیرند.

دولتها نسبت به مسئله حاکمیت ملی کاسته خواهد شد و این امر موجب استفاده بیشتر از روش رأی‌گیری اکثریت در شورا خواهد گردید. اما، تا دهۀ ۱۹۸۰، حرکت چندانی در این جهت صورت نگرفت: حتی آنجایی که معاهدات، رأی‌گیری به روش اکثریت را تجویز می‌کردند، شورا ترجیح می‌داد بر اساس اتفاق آرا حرکت کند. اولویت قائل شدن برای اجماع، طبیعتاً موجب تقویت مناسبات بین دولتی می‌گردید که در نقطه مخالف فراملی گرایی حاکم بر روح جامعۀ اروپا قرار داشت. این روش روند تصمیم‌گیری در شورا را بسیار کند می‌کرد. همان طور که در سطور بعد خواهیم دید، این شرائط طی سالیان اخیر اساساً تغییر کرد.

مسئولیت‌ها و کارکردها

مهم‌ترین مسئولیت شورای اروپا، سیاست‌گذاری و اتخاذ تصمیمات قانونی است. همان طور که در فصل‌های ۸، ۱۱ و ۱۵ اشاره می‌شود، کمیسیون و پارلمان اروپا نیز دارای چنین قدرتی هستند، اما قدرت آنها با قدرت شورای اروپا قابل مقایسه نیست.

حیطه‌ای که شورا باید با کمیسیون و پارلمان، که از نظر سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری وابسته به همکای آنها است، کارکند براساس موضوعات سیاست‌گذاری و نوع تصمیماتی که باید اتخاذ شوند فرق می‌کند. از دید کلی، شورا هنگامی که تحت ستون‌های دوم و سوم EU اقدام می‌کند از فضای بیشتری برای مانور مستقل برخوردرا است. زیرا همانند تصمیم‌گیری تحت ستون یک که در آن تصمیم‌گیری صرفاً بر مبنای طرح‌ها و پیشنهادات کمیسیون انجام می‌شود محدود نیست و نقش EP نیز تا حد زیادی به نقش‌های مشورتی و تبادل اطلاعات محدود می‌گردد.

شورا، تحت ستون یک، از استقلال کمتری برخوردار است به ویژه هنگامی که قانونگذاری مورد نظر باشد. این امر دو دلیل عمده دارد. اول، شورا، هنگام قانونگذاری، فقط می‌تواند براساس پیشنهادهایی که توسط کمیسیون به آن ارجاع می‌شود عمل کند. دوم، اصلاحات مندرج در SEA، معاهده ماستریخت و معاهده آمستردام منجر به این شده است که EP به یک بازیگر بسیار مهم در فرآیند قانونگذاری تبدیل شود. قبل از تصویب TEU شورا رسماً قوه مقننه

بی‌همتای EC بود ولی طبق رویه تصمیم‌گیری اشتراکی که توسط معاهده ماستریخت پیاده شد، EP، هر کجا که آیین کار ایجاب کند، در زمینه‌های سیاست‌گذاری، شریک قانون‌گذاری شورا گردید. این آیین کار از زمان اجرای معاهده آمستردام در خصوص اکثر موارد قانونگذاری به کار رفته است (فصل ۱۲ را ببینید). در سال ۲۰۰۱ شورا ۲۲ بخشنامه، ۱۳۷ مورد مقررات و ۲۷ تصمیم را به نام خود تصویب کرده و تحت تصمیم‌گیری اشتراکی با EP، ۲۳ بخشنامه و ۱۳ مورد مقررات و ۳ مورد تصمیم را به تصویب رساند. با قوت گرفتن معاهده آمستردام، نسبت قوانین مصوب توسط شورا به تنهایی کاهش و، در مقابل قوانین مصوب مشترک با EP افزایش پیدا کرده است.

نباید تصور شود که چون TEC تصریح می‌دارد که شورا تنها بر مبنای لوایح کمیسیون می‌تواند قانونگذاری کند، لذا شورا از هر قدرتی برای ارایه طرح و پیشگام شدن در قانونگذاری محروم می‌شود.

اما، در عمل، راه‌هایی پیدا شد که به شورا امکان داد تا حد قابل ملاحظه‌ای آغازگر فرآیند سیاست‌گذاری در اتحادیهٔ اروپا باشد. برای نیل به این هدف، به ویژه از مادهٔ ۲۰۸ (۱۵۲ سابق) معاهده جامعهٔ اروپا، بیشترین استفاده شد: "شورا می‌تواند از کمیسیون بخواهد که هر گونه بررسی و مطالعه‌ای راکه برای نیل به اهداف مشترک ضروری می‌داند، انجام دهد و آن را در قالب طرح‌ها و پیشنهادات مناسب به شورا تقدیم کند". به اعتقاد بسیاری از ناظران، دستورات خاصی که شورا بر اساس این ماده، به کمیسیون اروپا صادر می‌کند، با روح قانون منافات دارد. برداشت شورا از این ماده، به نحوی است که گویی کمیسیون اروپا مجبور است گوش به فرمان دستورهای وزیران باقی بماند.

علاوه بر مادهٔ ۲۰۸، چهار عامل دیگر نیز در تقویت نقش آغازگری فرآیند سیاست‌گذاری توسط شورای اروپا مؤثر بوده است:

۱) تعداد فزایندهٔ نقطه نظرات، قطعنامه‌ها، توافقنامه‌ها و توصیه‌هایی که توسط شورا صادر می‌شود. اگر چه این اسناد، متون قانونی تلقی نمی‌شوند، اما دارای وزن سیاسی خاصی هستند

که نادیده گرفتن آنها توسط کمیسیون ممکن نیست. برخی مواقع، متن این اسناد آنچنان پیچیده و زیرکانه تنظیم می‌شود که کمیسیون مجبور می‌شود آنها را در قالب طرح قانونی تسلیم شورا کند.

۲) ورود اتحادیه به عرصه‌های سیاست‌گذاری در زمینه‌هایی که معاهدات در آن موارد یا خاموش مانده‌اند و یا با ابهام سخن گفته‌اند. این امر موجب گردیده است که در بسیاری موارد ابهام‌هایی در زمینهٔ مسئولیت دقیق نهادهای تصمیم‌گیرنده بروز کند و مناطق خاکستری برای بهره برداری و مانور شورا گسترده شوند.

۳) گسترش فزاینده سازمان و تشکیلات شورای اروپا موجب گردیده است که اکنون در جای جای شبکهٔ شورا، اندیشه‌ها و نظرات جدید پا بگیرد. پیدایش پست ریاست شورا، به مثابهٔ یک نهاد کلیدی، نقش به سزایی در توانایی شورا برای تحمیل جهت‌گیریها و اولویت‌ها بر طرح‌ها و پیشنهادات کمیسیون ایفا کرد.

۴) تمایل فزایندهٔ دولتها به بنیان‌گذاری همکاری میان خود نه براساس قوانین اتحادیه بلکه براساس تفاهم‌ها و قراردادهای غیر الزام‌آور. این موارد اکثراً در عرصه‌های مربوط به ستون دو و سه اتحادیه اتفاق می‌افتد ولی گاه به عرصه‌های متعارف‌تر سیاست گذاری اتحادیه که در آنها نیل به اتفاق نظر برای گذراندن یک قانون عام بسیار دشوار می‌باشد گسترش می‌یابد. در این ترتیبات که مبنایی قانونی ندارد کمیسیون اروپا هیچ نقشی ندارد.

بدین ترتیب، شورای اروپا نه تنها به عرصهٔ آغازگری فرآیند سیاست‌گذاری توسط کمیسیون اروپا، تجاوز کرده بلکه حتی در عرصه فعالیتهای کلیدی میانجی گری و ایجاد اتفاق و اشتراک نظر توسط این نهاد نیز مداخله نموده است. البته، شورای اروپا، به مثابه محلی که نمایندگان کشورها در آنجا گرد هم می‌آیند، همیشه سعی داشته است که تفاهم و درک متقابل را میان کشورهای عضو، تقویت کند. به علاوه، یک شرط مهم برای موفقیت شورا در امر سیاست‌گذاری، مصالحه اعضا در جریان مذاکرات است. اما، به موازات گسترش سریع جامعه و اتحادیهٔ اروپا، عرصه‌های دشوار سیاست‌گذاری در دستور کار قرار می‌گیرد و به موازات تغییرات سریع اقتصادی و سیاسی، ضمن این که روحیهٔ پیشتازی حاکم بر روزهای نخست تأسیس

جامعه اروپا رنگ می‌بازد، میانجیگری مثبت و فعال، در دستور کار قرار گرفته و به ضرورت مبرم تبدیل می‌شود: میانجیگری در وهلهٔ اول میان کشورهای مختلف و گرایشات متفاوت ایدئولوژیک، و در مرحلهٔ بعد، میان شورا و کمیسیون اروپا، شورا و پارلمان اروپا، و شورا و گروه‌های ذینفع غیر نهادین. کمیسیون تاکنون بخش بزرگی از این وظیفه را به انجام رسانیده است، اما، نهادهای وابسته به شورا ـ به ویژه ریاست و دبیرخانه ـ نیز نقش داشته‌اند.

شورا طی سالهای گذشته مسئولیتهای زیادی کسب کرده و یا از دست داده است. روشن‌ترین دستاورد شورا توسعه حوزه علایق سیاست‌گذاری آن بوده است. همانگونه که در قسمت‌های مختلف این کتاب اشاره شده است، اکنون اختیارات سیاست‌گذاری در EU به گونه‌ای است که حوزه‌های ناچیزی در زمینه سیاست عمومی وجود دارد که EU حداقل تا اندازه‌ای در آن حضور نداشته باشد. این به نوبه خود یعنی اینکه حوزه‌های سیاست‌گذاری معدودی هستند که در آنها شورا درصدد ارائه ابتکار و شکل دهی به یک طرح و نوعی اتخاذ تصمیم نباشد.

از دو جهت اصلی ممکن است بتوان اظهار کرد که شورا مسئولیت‌های خود را از دست داده و یا لااقل مجبور به اشتراک گذاردن آنها شده است. اول، شورای اروپا - ارگانی که رؤسای حکومت‌ها را دو سه بار در سال گرد هم می‌آورد - مسئولیت فزاینده و بیشتری برای اخذ تصمیمات سیاسی نهایی در خصوص موضوعات "تاریخ سازی" چون الحاق کشورهای جدید، اصلاح نهادین، و اجرای طرح‌های بزرگ سیاست‌گذاری کلان کسب کرده است (فصل ۱۰ را ببینید). دوم، همانطور که قبلاً ذکر شد، اختیارات قانون‌گذاری EP تا حدی افزایش یافته است که اکثر طرح‌ها و لوایح قانون‌گذاری کمیسیون اکنون نیازمند تصویب EP هستند همان طور که به تصویب شورا نیاز دارند.

ترکیب

وزراء

جلسات وزراء، محور و مرکز ساختار شورای اروپا محسوب می‌شود. قانوناً فقط یک

شورای وزیران وجود دارد، اما، در عمل، به دلیل تقسیم وظائف شورا به عرصه‌های مختلف، تعداد شورای وزیران نیز متعدد است.

جلسات شورا بطور معمول در قالب بیش از بیست نوع و ترکیب تشکیل می‌شد ولی نگرانی از تعداد زیاد انواع مختلف جلسات با ترکیب متفاوت باعث شد شورای اروپا در نشست دسامبر ۱۹۹۹ خود در هلسینکی در جهت هماهنگی بیشتر تصمیمات شورا تنوع و تعداد فرمهای جلسات شورا را کاهش دهد. انواع و ترکیب جلسات به شانزده مورد کاهش یافت. اما در ماه ژوئن ۲۰۰۲ در نشست سران در سویل[۱] مجدداً این تعداد به نه موردکاهش داده شد. (جدول ۱-۹ را ملاحظه نمائید).

شورای امور عمومی و روابط خارجی ـ که قبلا تنها به نام شورای امور عمومی[۲] شناخته می‌شد و در نشست سویل تغییر نام پیداکرد ـ که مرکب از وزرای امورخارجه می‌باشد، بیشترین مسئولیت را پیدا کرد. این شورا همواره مسائل سیاست خارجی و تجارت خارجی و بویژه مسائل حساس سیاسی، و تا حدی مسئولیت طرح سیاستهای پیشنهادی و نیز هماهنگی را به عهده داشت. اما در نشست سویل در هر دو مورد مسئولیتهای این شورا افزایش یافت، و همچنین مسئولیتهای مربوط به فعالیت شورای اروپا نیز بر عهده آن گذاشته شد. براساس مصوبه سویل GAC با مسائل زیر سروکار دارد:

(a) انجام امور مقدماتی برای آمادگی و نیز پیگیریهای بعدی نشست‌های شورای اروپا (شامل اقدامات هماهنگ کننده بدین منظور)، مسائل اجرایی و نهادین، مسائلی که سیاست‌های اتحادیه را در موارد متعدد تحت تأثیر قرار می‌دهد و همچنین سایر مواردی که بوسیله شورای اروپا، با توجه به مقررات عملیاتی EMU به آن واگذار می‌گردد؛

1. Seville Summit
2. General Affairs Council (GAG)

جدول ۱-۹ انواع و تعداد نشست‌های شورای وزیران

انواع شوراها قبل از نشست سران در سویل	تعداد جلسات در سال ۲۰۰۱	نوع شورا پس از نشست سران در سویل
ـ امور عمومی	۱۵	ـ امور عمومی و روابط خارجی
اقتصادی / مالی	۱۴	ـ امور اقتصادی و مالی
ـ کشاورزی	۹	ـ قضایی و امور داخلی
ـ قضایی، امور داخلی و حمایت شهروندی	۸	ـ اشتغال، سیاست‌های اجتماعی، بهداشت و امور مصرف کنندگان
ـ بازار داخلی ـ حمایت از مصرف کننده و توریسم	۵	ـ حمل و نقل، ارتباطات و انرژی
ـ اشتغال و سیاست گذاری اجتماعی /	۴	ـ محیط زیست
کارگران و امور اجتماعی		ـ آموزش، جوانان و فرهنگ
ـ محیط زیست	۴	
ـ شیلات	۴	
ـ آموزش / جوانان	۳	
ـ تحقیق	۳	
ـ بودجه	۲	
ـ فرهنگ	۲	
ـ توسعه	۲	
ـ بهداشت	۲	
ـ صنعت / انرژی	۲	
	۸۴	

Sources: Council homepage on Europa Website (for the first two columns)

European louncil (2002):

Annex II-Measures Concerning the Structure and Functioning of the Council (For

(b) تمامی اقدامات خارجی اتحادیه، سیاست خارجی و امنیتی مشترک، سیاست دفاعی و امنیتی اروپا، تجارت خارجی، کمک‌های انساندوستانه و هماهنگیهای توسعه‌ای (European Council, 2002: AnnexII: Measures Concerning the Structure and Functioning of the Council) برای اینکه GAC بتواند این دو بعد جدید کار خود را عملی کند، نشست سویل موافقت کرد که وزرای امور خارجه بتوانند نشست‌های متفاوت با دستورکارهای مجزا و احتمالاً در تاریخ‌های متفاوت داشته باشند. شورای اقتصادی و مالی (Ecofin) نیز صلاحیت‌های گسترده‌ای دارد، بخصوص از زمان گسترش EMU، موارد بسیار کمی از موضوعات اقتصادی و مالی هست که در برنامه کاری این شورا نباشد. بجز شوراهای GAC و Ecofin، همانطور که در جدول ۱-۹ دیده می‌شود، بیشتر موضوعات بخشی در شوراهای بخشی و تکنیکی که مرکب از وزرای کشاورزی، انرژی، محیط زیست و امثال آن می‌باشند مورد بررسی قرار می‌گیرد. کاهش انواع و ترکیبات متنوع شوراها باعث گسترش حوزه کاری هر شورا شد و در نتیجه در برخی موارد کشورهای عضو مجبورند چند وزیر را برای شرکت در نشست یک شورا بفرستند.

نمایندگان کشورها که در این شوراهای وزارتی شرکت می‌کنند بر حسب شرائط و مسئولیتهای سیاست‌گذاری این شوراها، متفاوتند. این تنوع شرکت کنندگان، موانعی را بر سر راه تصمیم‌گیری مؤثر شورا ایجاد می‌نماید. مشکل اینجاست که دولتها خود تصمیم می‌گیرند چه کسی را به عنوان نمایندهٔ خود به این شوراها اعزام کنند و تصمیم آنها معمولاً یکی از دو شکل زیر را به خود می‌گیرد:

۱- سطح *ارشدیت*:

در این سطح در حالت عادی، جلسات شورا با شرکت وزرای مربوطه تشکیل می‌شود اما، مشکل هنگامی بروز می‌کند که هیأتهای نمایندگی کشورهای عضو، از نظر سطح ارشدیت با یکدیگر همخوانی ندارند. این وضعیت هنگامی بروز می‌کند که وزیر مربوطه، به لحاظ اشتغال داخلی نتواند در جلسهٔ شورا شرکت کند و یامباحث مطروحه در دستورکار شورا را دارای آنچنان

اهمیت جدی ارزیابی نکند. برخی مواقع نیز، وزیر مربوطه با تأخیر در جلسه حاضر می‌شود زیرا مایل نیست در یک جلسهٔ ناخواسته و یا به لحاظ سیاسی جنجالی و نامناسب شرکت کند. علت هر چه باشد، کاهش سطح و وزنهٔ سیاسی یک هیأت نمایندگی، می‌تواند مشکلاتی را بر سر راه تصمیم‌گیری شورا به وجود آورد.

۲- مسئولیت بخشی:

در این موارد معمولاً مشخص است که کدام بخش از دولت باید در اجلاس شورای وزیران شرکت کند. اما، همیشه این طور نیست. تردید هنگامی بروز می‌کند که مسائل مندرج در دستور کار در حیطهٔ مسئولیت بخش‌های مختلف دولتی قرار گیرد و یا اینکه ساختار دولت در یک کشور با تقسیمات شورا همخوانی نداشته باشد. در نتیجه، ممکن است وزرای مختلف، با اختیارات و اولویتهای متفاوت در جلسه حاضر شوند. دشواریهایی که این مسئله ایجاد می‌کند، به ویژه در عرصه‌های گستردهٔ سیاست‌گذاری دو چندان می‌شود زیرا وزرای شرکت کننده احساس میکنند که نمی‌توانند از جانب دیگر همکاران خود سخن بگویند. و لذا بر مذاکره با مراکز خود دربارهٔ مباحث مطروحه، پافشاری می‌کنند.

بنابراین، دولتها همیشه در سطح وزارتی در جلسات شرکت نمی‌کنند. اما، صرفنظر از این که سخنگوی اصلی یک کشور در جلسات شورا، یک وزیر ارشد، یک معاون وزیر، یا آنچنان که بسیار اتفاق می‌افتد نمایندهٔ دائمی آن کشور باشد، سعی می‌شود که منافع ملی کشور به دقت و با و سواس تمام مورد دفاع قرار گیرد و مهم‌ترین شرط برای نیل به هدف، شرکت در همهٔ جلسات (اعم از جلسات اصلی و فرعی) است. جلسات هیاتهای نمایندگی در سطح مقامات و کارشناسان ملی، و در مواقعی که مسائل مهم یا گسترده‌ای در دستور کار قرار دارد با حضور معاونان وزیر و یا وزرای دیگر برگزار می‌شود. این جمع، هیأت دستیاران ارشد وزیر را تشکیل می‌دهد (معمولاً در جلسات "شورای مسائل عمومی" وزیر تجارت نیز وزیر خارجه را همراهی می‌کند). در حالت عادی، پنج یا شش تن از مقامات و کارشناسان رسمی، پشت میز مذاکره و

پشت سر رئیس هیئت نمایندگی حضور دارند اما، تعداد این افراد بر حسب مواردی که در دستور کار قرار دارد (مثلاً وزرای خارجه ممکن است از جانب یک گروه هشت یا نه نفره همراهی شوند) و گنجایش محل اجلاس متفاوت است. وظیفهٔ تیم حمایت کننده، اطمینان از این مسئله است که رئیس هیئت نمایندگی به تمام جوانب و پیامدهای مسائل مورد بحث واقف باشد و در جریان مذاکرات، مرتکب اشتباه نشود. برخی مواقع، به ویژه هنگامی که مسائل محرمانه در دستور کار قرار دارد، و یا هنگامی که جلسه با بن بست روبرو می‌شود، ممکن است تعداد افراد هیأتهای نمایندگی به پیشنهاد رئیس شوراکاهش پیداکند و حداکثر به وزیر و دو دستیار یا وزیر و یک دستیار، یا در موارد استثنایی فقط وزیر و کمیسیون محدود شود.

سالیانه به طور متوسط حدود بین ۸۰ تا ۹۰ اجلاس شورای وزیران برگزار می‌شود ـ مثلاً در سال ۲۰۰۱ تعداد ۸۴ جلسه برگزار شد (جدول ۱-۹ را ملاحظه کنید) که اکثر آنها در اواخر دورهٔ شش ماههٔ ریاست می‌باشد. جلسات شورا، به طور معمول در بروکسل برگزار می‌شود مگر در ماههای آوریل، ژوئن و اکتبر که محل برگزاری جلسات به لوکزامبورگ منتقل می‌شود. با توجه به تصمیم سویل مبنی بر کاهش تعداد انواع شوراها انتظار میرود تعداد جلسات نیز کاهش یابد.

نظم جلسات، نشانگر اهمیتی است که اتحادیهٔ اروپا برای سیستم شورا قائل است و از سوی دیگر نشانگر دامنهٔ دخالت شورای وزیران در امر سیاست‌گذاری است. همان طورکه از جدول ۱-۹ نیز هویداست جلسات وزرای خارجه، کشاورزی و دارایی و امور اقتصادی (که معمولاً در شورایی بنام Ecofin[1] شرکت می‌کنند) از نظم و ترتیب بیشتری برخوردار است (و معمولاً ماهی یک بار جلسات آنها تشکیل می‌شود و در صورت لزوم بر تعداد جلسات افزوده می‌گردد) وزاری بازار داخلی، محیط زیست، ماهیگیری و حمل‌و نقل، به لحاظ نظم و ترتیب جلسات، در ردهٔ بعد قرار میگیرند و حدود چهار تا پنج جلسه در سال برگزار می‌نمایند. دیگر شوراها (مانند تحقیقات، امور اجتماعی، انرژی و صنعت) تنها دو یا سه جلسه درسال برگزار می‌کنند و برخی از آن‌ها نیز (مانند شورای بهداشت یا مسائل فرهنگی) فقط یک یا دو جلسه در سال دارند.

1. Economic and Financial.

به جز شرایطی که مسائل دشوارو حساس در دستور کار باشد، جلسات شورا معمولاً کمتر از یک روز ادامه پیدا می‌کند. جلسه شوراها، معمولاً ساعت ۱۰ صبح شروع و حدود ساعت ۶ یا ۷ بعد از ظهر خاتمه می‌یابد. جلسات وزرای خارجه، کشاورزی و بودجه، کار خود را از ساعت اولیهٔ روز آغاز می‌کنند، و هنگام صرف نهار در روز بعد به پایان می‌رسانند.

برخی از گروه‌های وزرا به ویژه وزرای خارجه و Ecofin در خارج از چارچوب رسمی شورا، جلسات غیر رسمی داشته و به خصوص در تعطیلات آخر هفته گرد هم آمده و به اظهار نظر دربارهٔ مسائل مطروحه می‌پرازند. این جلسات، معمولاً در کشور متبوع شورا برگزار می‌شود. در این جلسات، فقط به بحث دربارهٔ مسائل پرداخته می‌شود و الزاماً تصمیم‌گیری نمی‌شود.

کمیتهٔ نمایندگان دائمی

هرکشور عضو، دارای یک هیأت نمایندگی در مقر شوراست. این هیئت در واقع وظایف سفارت کشورها را در مقر اتحادیهٔ اروپا - بروکسل - ایفا می‌نماید. رئیس نمایندگی‌های دایمی یک نماینده دایم است که معمولاً یک دیپلمات ارشد بوده و در صورت انتصاب از سوی یک کشور بزرگتر بین سی تا چهل تن از مقامات را نیز با خود همراه می‌کند و از امکانات پشتیبانی نیز بهره می‌گیرد. حدود نیمی از این مقامات از دستگاه دیپلماسی کشورهای عضو انتخاب می‌شوند و بقیه از وزارتخانه‌های ملی مربوطه مانند کشاورزی، بازرگانی یا دارایی برگزیده می‌شوند.

در میان آن دسته از جلسات شوراها که نمایندگان دولتها در سطحی پائین‌تر از وزارت شرکت میکنند مهم‌ترین آنها کمیتهٔ نمایندگان دائمی (COREPER) است. اگر در معاهده پاریس، هیچ ذکری از این کمیته و مقررات حاکم بر آن به میان نیامده بود اما، وزرای کشورهای عضو در سال ۱۹۵۳ یک کمیتهٔ هماهنگی متشکل از مقامات ارشد تشکیل دادند و معاهده رم به شورای وزیران اجازه داد کمیتهٔ مشابهی را طبق آئین کار آن تشکیل دهد. به موجب ماده ۴ از معاهده ادغام این کمیته‌ها در یکدیگر ادغام شده و رسماً در چارچوب ساختاری جامعه اروپا قرارگرفت، کمیته‌ای متشکل از نمایندگان دائمی کشورهای عضو که مسئولیت آماده سازی و تدارک کار

شورا و سرانجام وظائف محوله از سوی شورا را بر عهده دارد.

در واقع دو COREPER وجود دارد که هر یک از آنهادر حالت عادی، هفته‌ای یک جلسه تشکیل می‌دهند. COREPER شماره ۲ که از اهمیت بیشتری برخوردار است متشکل از نمایندگان دائمی و هیأت همراه است. به دلیل ارشدیت، این کمیته سیاسی‌تر است و عمدتاً برای وزرای خارجه (واز طریق آنها برای شورای وزیران) و Ecofin فعالیت می‌نماید. این کمیته معمولاً مسائل مربوط به دیگر شوراها راکه از حساسیت و اهمیت خاصی برخوردار می‌باشند نیز مورد بررسی قرار می‌دهد. کمیتهٔ شماره ۲ در انجام وظایف خود از جانب گروه Antici حمایت می‌شود که متشکل از مقامات ارشد نمایندگی‌های دائم است. این گروه، علاوه بر کمک به COREPER2، به مثابه یک مرکز مهم جمع‌آوری اطلاعات و برقراری رابطه میان کشورهای عضو عمل می‌نماید. COREPER شمارهٔ یک نیز، متشکل از معاونین روسای هیأتهای نمایندگی دائم و هیأت همراه است. از جمله مسائلی که این کمیته به طور معمول دردستور کارخود داردمی‌توان از محیط زیست، مسائل اجتماعی، حمل و نقل و بازار داخلی نام برد. کشاورزی، به علت پیچیدگی و حجم مسایل مطروحه در آن، در زمرهٔ دستور کار COREPER قرار نمی‌گیرد مگر در موارد خاصی که ضرورتهای مالی و هماهنگی قوانین و یامسائل تجاری مربوط به رابطه با کشورهای غیر عضو اتحادیه ایجاب نماید. اکثر مسائل مربوط به بخش کشاورزی توسط "کمیته ویژه کشاورزی" (SCA) حل و فصل می‌شود که متشکل از مقامات ارشد نمایندگی‌های دائم یا وزارتخانه‌های کشاورزی کشورهای عضو است. SCA نیز مانند دو کمیتهٔ COREPER، حداقل هفته‌ای یک جلسه دارد.

در سالهای اخیر سه کمیته دیگر از تشکیلات شورا اهمیت بیشتری پیداکرده‌اند و در بسیاری از موضوعات شورا در انجام امور خود روی آنها بعنوان کمیته‌های تخصصی اتکا دارد: عمده فعالیتهای Ecofin بوسیله کمیته پولی و کمیته اقتصادی و مالی انجام می‌شود؛ کمیته سیاسی و کمیته سیاسی و امنیتی امور مربوط به وزرای امورخارجه را انجام می‌دهند؛ و کمیته ماده ۳۶ با مسائل وزرای دادگستری و داخله سر و کار دارد.

علاوه بر آماده سازی جلسات شورا، COREPER از طرف شورا و سیستم EU فعالیتهای متعدد دیگری نیز انجام می‌دهد. بطوریکه بوستوک (2002:215) اشاره می‌کند، COREPER باید بعنوان هماهنگ کننده فعالیتهای شورا در نظر گرفته شود و تا حدی نیز بعنوان کنترل کننده مشکلات و مسائل شورا. آنها می‌توانند این نقش را بازی کنند زیرا ترکیب آنها از مأمورین عالیرتبه‌ای تشکیل شده که نزدیک به وزراء هستند و می‌توانند نظرات سیاسی قابل قبول با در نظر گرفتن نکات تکنیکی و بوروکراتیک لازم به آنها ارائه نمایند. این خصوصیات معمولاً قابلیت ممتازی به COREPER بخصوص در نشست‌های مشترک با EP تحت فرآیند تصمیم‌گیری اشتراکی می‌دهد.

کمیته‌ها و گروههای کاری

شبکه پیچیده‌ای از کمیته و گروههای تحقیق به شورای وزیران COREPER و SCA در انجام وظایف محوله، کمک کرده و زمینهٔ کار آنها را آماده می‌سازند. کمیته‌ها انواع واقسام دارند و مهم‌ترین آنها موارد زیر را شامل می‌شوند:

کمیته‌های شورای وزیران، به معنی اخص کلمه، کمیته‌های دائمی هستند که توسط کادر اجرایی شورا اداره می‌شوند. اما تعداد این کمیته‌ها، بسیار محدود می‌باشد که کمیته‌های انرژی و آموزش و پرورش دو نمونه از آنهاست. کمیته‌های شورا، متشکل از مقامات ملی است و نقش آنها ارائه توصیه و مشورتهای لازم به شورا و کمیسیون اروپا است.

● یک کمیته مهم و ویژهٔ شورای وزیران، کمیتهٔ ماه ۱۳۳ (۱۱۳ قدیم) می‌باشد که به مسائل مربوط به سیاست تجاری می‌پردازد. هر اقدام اساسی که در زمینهٔ مذاکرات تجاری بین المللی اتحادیهٔ اروپا انجام می‌دهد با هماهنگی و مشورت با این کمیته صورت می‌گیرد. این کمیته نیز در حالت عادی هفته‌ای یک جلسه تشکیل می‌دهد. اما تشکیل جلسه با شرکت تمامی اعضا که مقامات ارشد وزارتخانه‌های ملی بازرگانی و وابسته به آن می‌باشند به ماهی یک بار منحصر می‌شود و معاونین وزرا و یا مقامات ارشد نمایندگی‌های دائم نیز هر ماه حداقل سه جلسه

تشکیل می‌دهند. این کمیته، دو وظیفهٔ اساسی پیش روی دارد: دنبال کردن متن و محتوای مذاکراتی که کمیسیون اروپا به نمایندگی از سوی اتحادیه اروپا با کشورهای ثالث انجام می‌دهد (پیشنهادات کمیته از طریق COREPER برای تصویب تقدیم وزرای مربوطه می‌گردد) و نیز ایفای نقش مشورتی برای شورا و کمیسیون اروپا (مثلاً به کمیسیون توصیه می‌کند که در صورت مواجهه با مشکل در جریان مذاکرات تجاری، چه کاری انجام دهد.)

● کمیته‌ای که احتمال می‌رود اهمیت فوق العاده‌ای کسب نماید، کمیته اقتصادی و پولی است که با شروع مرحله سوم EMU در ژانویه ۱۹۹۹ تأسیس شد. این کمیته شرح وظایف گسترده‌ای در موضوعات سیاست‌گذاری دارد و محور اصلی کار آن سیاست اقتصادی و پولی، جا به جایی سرمایه، و روابط پولی بین‌المللی است. اعضای کمیته -که از هر کشور عضو دو نفر می‌باشند. (یکی از دولت و دیگری از بانک مرکزی آن کشور)، دو نفر دیگر نیز از کمیسیون و دو نفر هم از بانک مرکزی اروپا در آن حضور دارند -کارشناسان ارشد و ذینفوذ اقتصادی و پولی می‌باشند. به عبارت دیگر آنها معمولاً می‌توانند به طور مستقیم با هر کسی که اراده نمایند مکاتبه کنند و معمولاً حرف آنها خریدار دارد.

● کمیتهٔ سیاسی و امنیتی کمیته اصلی شورا تحت ستون CFSP اتحادیه اروپاست (فصل ۱۸ را ملاحظه کنید) و کمیته ماده ۳۶ کمیته اصلی تحت ستون JHA می‌باشد. کمیته سیاسی و امنیتی (که از زمان امضای معاهده نیس جایگزین کمیته سیاسی CFSP شده است) مرکب از کارمندان عالی رتبه از نمایندگان دائمی است، اگرچه در برخی مواقع نیز جلسات در سطح مدیران کل سیاسی تشکیل می‌گردد. کمیته ماده ۳۶ از نمایندگان عالی وزارتخانه‌های دادگستری و امور داخلی تشکیل می‌شود. هر دو کمیته دارای کمیته‌های فرعی و گروههای کاری هستند.

● کمیته دائمی اشتغال نیز یکی از کمیته‌های شورای وزیران است اما، عضویت در آن از دو نظر در مقایسه با سایر کمیته‌ها غیرمعمول می‌باشد: اولا این کمیته متشکل از نمایندگان دولتها و نمایندگان گروههای ذینفوذ بخشی می‌باشد. گروه دوم از هر دو طیف نیروهای دست اندرکار صنعت هستند. ثانیاً نمایندگان دولتها تحت ریاست وزاری مربوطه (و اگر امکانپذیر نباشد

نمایندهٔ شخصی وزیر) درکمیته شرکت می‌کنند. این کمیته، دو بار در سال تشکیل جلسه می‌دهد و به بحث دربارهٔ مسائل مهم و حساس می‌پردازد و آنجاکه لازم و ممکن باشد، توصیه هایی به شورای امور اجتماعی و کارگری می‌نماید. ماهیت عضویت در این کمیته (به ویژه با توجه به شرکت وزرا در آن) حاکی از این است که اعضای کمیته درباره هر مسئله‌ای که توافق کنند، معمولا مورد تصویب شورای وزیران نیز قرار می‌گیرد.

علاوه بر کمیته‌های رسمی و قانونی که در سطور قبل به آنها اشاره شد (قانونی بدان معناست که تشکیل آنها در معاهدات و قوانین اروپایی پیش بینی شده است) کمیته‌های متعدد دیگری وجود دارند که شورای وزیران را در انجام وظائف محوله یاری می‌دهند. البته به همهٔ آنها نمی‌توان "کمیته" اطلاق کرد بلکه بسیاری از آنها در واقع گروههای کوچک کاری هستند. این گروهها، بیشتر در عرصه‌هایی از سیاست‌گذاری حضور دارندکه به موضوعات سیاستی در حال پیدایش و ظهور مربوط می‌شوند. در سالهای اخیر گرایش فزاینده‌ای به تشکیل کمیته‌های ویژه متشکل از مقامات ارشد ملی ـ که معمولاً به گروه‌های بلند پایه معروفند ـ پیدا شده است. هدف از تشکیل آنها بررسی و توسعه طرح‌ها و سیاست‌ها در زمینه‌های جدید و بعضاً حساس مانند کنترل مواد مخدر می‌باشد، گرچه هدف، تهیه پیش نویس قوانین نمی‌باشد.

نقش گروههای تحقیق، محدودتر از نقش کمیته‌هایی است که مسئولیت تجزیه و تحلیل دقیق پیشنهادات و طرح‌هایی را بر عهده دارند که رسماً از جانب کمیسیون تقدیم شورای وزیران می‌گردد. تعداد گروههای تحقیق در هر مقطع از زمان متفاوت است و بر اساس ماهیت طرحهای اتحادیهٔ اروپا و اولویتهای رئیس شورای وزیران تعیین می‌گردد. اما، در سالهای اخیر، تعداد این گروهها حول ۱۵۰ گروه دور می‌زده است (با وجود این ذکر یک رقم دقیق در این مورد ممکن نیست زیرا بیش از نیمی از آنها، موقتی می‌باشند). اعضای این گروههای کاری (که در برخی از آنها به ازای هر کشور سه یا چهار نفر عضو می‌باشد) را مقامات و کارشناسان ملی تشکیل می‌دهند که یا عضو نمایندگی‌های دائم می‌باشند و یا وابسته به وزارتخانه‌های ملی مربوطه هستند. برخی مواقع نیز دولت‌ها، بویژه در مواقعی که مسائل بسیار فنی یا پیچیده در دستور کار

قرار داشته باشد، از افرادی استفاده می‌کنند که هیچ پست رسمی و دولتی ندارند.

گروههای کاری، هر زمان که لازم باشد تشکیل جلسه می‌دهند که معمولاً حداقل سه هفته فاصله میان دو جلسهٔ آنها وجود دارد. این فاصله از آن رو ضروری است که به شورا اجازه می‌دهد اسناد، اطلاعات و دستور کار لازم را در اختیار اعضاء گروههای کاری قرار دهد (این اسناد، به زبان تمامی اعضای کمیته‌های مزبور تهیه و منتشر می‌شود). گروههای کاری دائم، که دستور کار سنگینی دارند، بطور منظم تشکیل جلسه می‌دهند، اما تعداد جلسات بقیه گروهها، می‌توانند بسیار اندک باشد. در یک روز، ممکن است ده تا یازده گروه کاری بطور همزمان در بروکسل تشکیل جلسه دهند. گروههای کاری پس از تکمیل مطالعات و بررسی‌های خود بر روی طرحها و پیشنهادات کمیسیون، گزارش خود را به COREPER یا SCA تقدیم می‌کنند.

دبیرخانهٔ کل

مهمترین حمایت اداری از کار شورای وزیران، از ناحیهٔ دبیرخانهٔ کل صورت می‌گیرد. ریاست این دبیرخانه با دبیر کل شورای وزیران است که در عین حال نماینده عالی اتحادیه اروپا در امور خارجی و امنیتی نیز هست. امور روزمره دبیرخانه به عهده معاون دبیرکل واگذار می‌گردد. تعداد کارکنان این دبیرخانه حدود دو هزار و پانصد نفر است. از این تعداد، حدود دویست و پنجاه نفر در سطح دیپلماتیک "A" رده‌بندی می‌شوند. مقر دبیرخانه، که جلسات شورای وزیران در آنجا برگزار می‌شود، در نزدیکی مقر کمیسیون و پارلمان در بروکسل است.

مهمترین مسئولیت دبیرخانه، ارائه خدمات به دستگاه شورا، از سطح وزارتی تا سطوح گروههای تحقیق است. این کار از طریق فعالیتهایی چون آماده‌سازی دستور کار جلسات، جمع‌آوری آمار و ارقام و ثبت آنها، ارائه توصیه‌های حقوقی، پردازش و انتشار تصمیمات و اسناد، ترجمه اسناد، و بطور کلی نظارت بر تحولات عرصهٔ سیاستگذاری به منظورحفظ تداوم، استمرار و هماهنگی در مذاکرات و فعالیتهای شورا، صورت می‌گیرد. به ویژه این نقش، از طریق برقراری تماس میان رؤسا و مقامات ارشد فعلی، گذشته و آیندهٔ دوایر مختلف شورا

عملی می‌شود.

دبیرخانه، در اجرای بسیاری از مسئولیتهای خود، همکاری نزدیکی با نمایندگیهای کشور عضوی که ریاست را عهده داراست دارد (قسمت‌های بعدی را ببینید). این امر، از آن رو ضروری است که تصمیم‌گیریهای مهمی چون تعیین اولویتها، زمان و نحوه برگزاری جلسات، و دستور کار اجلاسیه‌های شورا، در حیطهٔ وظائف ریاست شورا قرار می‌گیرد. قبل از برگزاری هر جلسه در هر سطحی، مقامات دبیرخانه، رئیس شورای وزیران را در جریان محتوا و دستور کار جلسه و تاکتیکهای احتمالی جلسه (مثلاً: ممکن است دانمارکی‌ها منزوی شوند، دربارهٔ این موضوع، اسپانیایی‌ها و پرتغالی‌ها بسیار حساس هستند و مقاومت می‌کنند، لذا بهتر است جانب احتیاط رعایت شود، مسئلهٔ رأی‌گیری در دستور کار قرار دارد و اگر رأی‌گیری دربارهٔ موضوع جلسه انجام شود، احتمالاً اکثریت را بدست خواهد آورد و غیره) قرار می‌دهند.

اینکه ریاست شورا تا چه حد متکی به دبیرخانه است، بر حسب شرائط، فرق می‌کند. کشورهای کوچک، بدلیل منابع محدود اداری، بیش از دیگر کشورها به دبیرخانه متکی هستند. اما، حتی کشورهای بزرگ، تلاش می‌کنند که بیشترین استفاده را از منابع دبیرخانه و اطلاعات مربوط به نوع رهیافت‌هایی که باید برای بیشترین تأثیرگذاری در موقعیت‌های خاص اتخاذ شوند، بعمل آورند.

علت اصلی اینکه چراگاهی رؤسای شورای وزیران، در استفادهٔ گسترده و مؤثر از دبیرخانه دچار تردید می‌شوند این است که اغلب ایشان تمایل دارند که برای انجام موفق برنامه‌های خود طی دورهٔ شش ماهه ریاست بر شورا، از کادرها و مقامات ملی استفاده نمایند. به همین دلیل است که بر تعداد کارکنان نمایندگی دائم یک کشور، طی دوره‌ای که آن کشور ریاست شورا را بر عهده دارد، تا حد قابل ملاحظه‌ای افزوده می‌شود. بنابراین طی این دوره یک عملکرد دوگانه در فعالیتهای رئیس شورا دیده می‌شود: تشکیل جلسه با مقامات دبیرخانهٔ شورا از یکسو و برگزاری جلسات متعدد با مشاوران ملی از سوی دیگر.

عملکرد شورا

ریاست شورا

ریاست شورا هر شش ماه یک بار میان اعضا می‌چرخد: از ژانویه تا ژوئن، از ژوئیه تا دسامبر. چرخش بین کشورهای عضو بطور معمول براساس الفبا بوده و هم اکنون بنحوی است که یکی از کشورهای بزرگ در ترویکا ـ رؤسای قبلی، فعلی و بعدی ـ حضور داشته باشد. مهم‌ترین وظائف رئیس شورای وزیران به قرار زیر می‌باشد:

۱) تهیه مقدمات و برگزاری تمامی جلسات شورا (در همکاری نزدیک با دبیرخانه شورا) از سطح وزارتی گرفته تا سطوح پائین‌تر (به جز چند کمیته و گروه کاری محدود که دارای رئیس دائمی می‌باشند). رئیس شورا، اختیارات گسترده‌ای در زمینهٔ چگونگی برگزاری جلسات شورا و ارگانهای وابسته به آن دارد.

تا قبل از نشست سران در سویل رئیس دوره‌ای ریاست تمام جلسات شورا بجز چند کمیته و گروه کاری محدود که یک رئیس دائمی دارند را به عهده داشت. اما در نشست سویل تصمیم گرفته شد در مواردی که موضوعی در دستور کار است که ادامه آن در دوره ریاست بعدی باید مورد بررسی قرار گیرد ریاست جلسات برای بررسی آن موضوع بر عهده رئیس دوره‌ای آینده باشد. در همین زمینه و در جهت مشخص بودن مسئولیتها مقرر شد که بطور خاص بررسی بودجه سالیانه EU در نیمه دوم هر سال صورت گیرد و ریاست تمامی جلسات آن بعهده رئیس دوره‌ای شورا در آنزمان باشد.

در یک اقدام بی سابقه در سال ۲۰۰۲، دانمارک که ریاست را در نیمه دوم آنسال بر عهده داشت ریاست جلسات مربوط به «سیاست دفاعی و امنیتی اروپا» (ESDP)(۱) را به دلیل حساسیت‌های داخلی روی این موضوع عهده‌دار نشد. براساس توافق یونان که ریاست دوره‌ای را در نیمه اول سال ۲۰۰۳ به عهده داشت بجای دانمارک ریاست جلسات ESDP را عهده دار شد.

۲) تلاش برای ایجاد اتفاق نظر بین اعضا. یک رئیس موفق معمولاً به فردی اطلاق

1. European Security and Defence Policy

می‌شودکه بتواند در ایجاد اجماع در شورا موفق باشد. و این مهم، تنها از طریق مذاکرات گسترده، مانور، تشویق و میانجیگری و چانه زنی با کشورهای عضو، با کمیسیون و با پارلمان اروپا قابل حصول است.

۳) اطمینان از پیگیری و تداوم سیاستها. یک مکانیزم مهم که در گذشته برای این امر بکار میرفت «ترویکا» بوده است. به نظر می‌رسد در آینده مکانیزم اصلی برای این امر برنامه عملیاتی یکساله شورا باشد که نشست سویل تصمیم‌گیری کرد و بر اساس آن باید این برنامه بوسیله دو کشوری که ریاست دوره‌ای بعدی را به عهده دارند پیشنهاد شود و در دسامبر هر سال شورای امور عمومی (GAC) آنرا تصویب کند. همچنین در نشست سویل مقرر شد که اولین برنامه در دسامبر ۲۰۰۲ اعلام شود و پس از آن از سال ۲۰۰۳ برنامه در چارچوب برنامه‌های استراتژیک سه ساله خواهد بود که شورای اروپا از دسامبر ۲۰۰۳ آنراتصویب خواهد کرد. برنامه سالیانه شورا شامل اولویت‌های سیاسی آن سال خواهد بود و باید دستورکارهای مشخص برای کمیته‌ها و بخش‌های مختلف شورا داشته باشد. یک لیست از دستورکارهای مشخص برای شش ماهه دوم سال باید بوسیله ریاست شورا پس از مشورتهای لازم بخصوص با ریاست آینده ارائه گردد.

۴) سخن گفتن به نمایندگی از طرف شورا در مذاکرات با ارگانهای خارجی، این وظیفه عمدتاً در رابطه با دیگر نهادهای اتحادیهٔ اروپا (مانند پاسخگویی منظم و مکرر در برابر پارلمان اروپا)، کشورهای غیر عضو اتحادیه و در رابطه با برخی از سیاستهای خارجی اتحادیهٔ اروپا، به ویژه CFSP موضوعیت پیدا می‌کند.

به دست گرفتن ریاست شورای وزیران، مزایا و مضراتی دارد. یکی از مزایای این پست پرستیژ و موقعیت آن است. طی دورهٔ شش ماههٔ ریاست، کشوری که این پست را به دست دارد درکوران مسائل اتحادیهٔ اروپا قرار می‌گیرد و وزاری آن (به ویژه رئیس دولت و وزیر خارجه‌اش) با دولت مردان و شخصیتهای برجستهٔ دنیا ملاقات کرده و به نمایندگی از طرف اتحادیهٔ اروپا با آنان مذاکره می‌کنند. نام و عملکرد کشوری که ریاست شورا را بر عهده دارد طی این دوره، بارها و

بارها در رسانه‌های همگانی مهم جهان منعکس می‌شود. مزیت دیگر به دست گرفتن پست ریاست شورا این است که رئیس شورا طی دورهٔ ریاست خود، می‌تواند به مراتب بیشتر از زمانی که یک عضو سادهٔ شوراست در سیاست‌گذاریها و تعیین اولویتهای اتحادیهٔ اروپا، شرکت داشته باشد. اما، در اختیارات رئیس شورا به ویژه در زمینه پیشبرد و تأثیرگذاری برای سیاست‌گذاری، نباید مبالغه کرد. اگرچه رئیس شورا، به محض به دست گرفتن ریاست، اولویتهای خاص خود را مطرح و پیگیری می‌نماید اما، او کار را از صفر شروع نمی‌کند بلکه انبوهی از مسائل و طرح‌های ناتمام را از رئیس قبلی تحویل می‌گیرد. به گردش درآوردن چرخ کارها، از طریق اتخاذ تدابیری برای ایجاد هماهنگی میان تصمیمات رؤسای قبل، فعلی و آینده شورا، بخش مهمی از وظیفه ریاست را تشکیل می‌دهد. و بالاخره شش ماهه ریاست، زمان کافی برای تحقق کامل یک ابتکار و نوآوری درعرصهٔ سیاست‌گذاری نیست (به ویژه اگر این طرح مستلزم قانونگذاری باشد.)

از جمله مضرات عهده‌دار بودن ریاست شورا این است که وظایف اجرایی ریاست فوق‌العاده سنگین است و تقبل آن بوسیله برخی کشورهای کوچک بسیار مشکل می‌باشد. مشکل دوم اینست که از کشوری که ریاست را به عهده دارد انتظار می‌رود که موضعی تفاهم‌آمیز بخصوص در مسائل اختلافی داشته باشد و این امر وی را در دفاع از منافع ملی کشور خود دچار مشکل می‌سازد. این مشکل در نیمه اول سال ۱۹۹۹ که آلمان ریاست را به عهده داشت در موضوع درآمدها و هزینه‌های بودجه EU برای سالهای ۲۰۰۶-۲۰۰۰ پیش آمد و آلمان در مواردی که موافق نبود بشدت تحت فشار قرار گرفت. مشکل سوم اینست که در صورت بروز هر گونه ضعف در این پست، شخص رئیس و کشور متبوع وی زیر ضربات کوبنده انتقاد قرار می‌گیرد. بعنوان مثال پرستیژ فرانسه در دوره ریاست آن در نیمه دوم سال ۲۰۰۰ تضعیف شد. از جمله انتقادات این بود که ریاست خیلی کند، ضعیف و بدلیل سیستم دوگانه ریاست جمهوری ـ دولت در فرانسه بسیار پیچیده بوده، و با حمایت از منافع کشورهای بزرگ در مباحث نهادین EU در کنفرانس بین ـ دولتی که معاهده نیس را تهیه کرد از بی طرفی خارج شده است (Ross-2002).

ساختار سلسله مراتبی

همانطور که از سطور قبل پیداست، یک سلسله مراتب بر شورا حکمفرماست که عبارتست از: شورای امور عمومی، شوراهای فنی، COREPER، SCA، و کمیته‌ها و گروههای تحقیق. برخی مواقع، شورای سران را نیز بخشی از این سلسله مراتب ذکر می‌کنند اما، در واقع، نمی‌توان دقیقاً آنرا جزیی از سیستم شورا در نظر گرفت اگرچه این شورا به لحاظ سیاسی اختیار صدور دستورالعمل و رهنمود به وزار را دارد.

ساختار سلسله مراتبی شورا به هیچوجه یک ساختار محکم و انعطاف‌ناپذیر نیست. به عنوان مثال ارشدیت "شورای امور عمومی" بر شورای فنی،بسیار مهم است و بندرت بر روی آن کار شده است. ضمن اینکه کمیته‌ها و گروههای کاری مهم، برخی مواقع مستقیماً با شوراهای فنی تماس برقرار می‌نمایند. معهذا، سسله مراتب، در بسیاری از موارد مهم کارساز است. این امر را می‌توان در مراحل و روشهای برخورد شورا با پیشنهادهای دریافتی از کمیسیون اروپا و یا پارلمان اروپا، بوضوح مشاهده کرد.

نخستین مرحله، بررسی مقدماتی متن دریافتی ازکمیسیون است. اینکارمعمولاً توسط یک گروه تحقیق، و یا اگر طرح از گستردگی و پیچیدگی خاص برخوردار باشد، توسط چند گروه تحقیق، انجام می‌شود. اگرهیچ گروه تحقیق دائم برای بررسی طرح مزبور وجود نداشته باشد، کمیته‌ای موقت به همین منظور تشکیل می‌شود.

همانطور که از جدول ۲-۹ پیداست، چند عامل می‌تواند بر روند پیشرفت یک طرح تأثیر بگذارد. یکی از این عوامل که طی سالیان اخیر پیوسته بر اهمیت آن افزوده می‌شود، رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی است و اینکه آیا یک طرح در زمان بررسی و تصمیم‌گیری وزرا مشمول این روش رأی‌گیری قرار می‌گیرد یا نه (به سطور بعد توجه کنید). (رأی‌گیری در سطوح پائین از وزارت انجام نمی‌شود). اگر اینطور نبود و برای تصویب یک طرح اتفاق نظر لازم باشد، آنگاه مذاکرات گروههای تحقیق ممکن است آنقدر به درازا بکشد تا توافق حاصل شود (و این به معنی ماهها و حتی سالها به تعویق افتادن یک طرح است). اگر رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی در

دستور کار قرار گیرد، هر کشور می‌تواند در بحث‌های گروههای تحقیق پیش‌بینی کند که در صورت پافشاری بر روی مواضعی که مخالف مواضع جمع است، در جلسهٔ وزارتی، منزوی خواهد شد. در این رابطه، اتخاذ سه استراتژی متفاوت ممکن خواهد بود: ۱) اگر طرحی برای منافع ملی یک کشور، مهم تلقی شود، کشور مزبور درجریان مباحثات گروه تحقیق در وهلهٔ اول بر روی آن پافشاری خواهد کرد. به امید آنکه حمایت دیگر کشورها را جلب کرده و یا امتیازاتی اخذ نماید. ۲) اگر پیشنهادی بی ضرر و تا حدودی قابل قبول تشخیص داده شود، آنگاه تلاش اصلی حول محور اصلاح مفاد آن متمرکز خواهد شد ۳) تلاش برای نیل به تفاهم و "معامله" با دیگر هیأتها صورت گیرد به نحوی که مخالفین در اقلیت قرار گیرند.

دبیرخانهٔ کل شورا، همیشه برای پیشرفت روند تصویب طرح‌ها تلاش می‌کند و سعی دارد شرائطی را فراهم آورد که هر گروه کاری به بیشتر از سه جلسه برای بحث دربارهٔ یک پیشنهاد، نیاز نداشته باشد. نخستین جلسهٔ گروه کاری، به بحث کلی دربارهٔ نکات کلیدی طرح اختصاص دارد و در جلسات بعد خط به خط متن ارسالی از سوی کمیسیون، مورد بررسی دقیق قرار می‌گیرد. اگر همه چیز به روال عادی جریان یابد، سندی تهیه می‌شود که حاوی نقطه نظرات موافق و مخالف گروه کاری می‌باشد و احتمالاً دلائل عدم پذیرش رسمی طرح نیز در ضمیمه‌ای الحاق سند می‌شود (کشورهای عضو می‌توانند در هر مرحله‌ای از تصویب طرح، شروطی را مطرح نمایند. این شروط می‌توانند اصلاح یک عبارت از پیش‌نویس یک طرح باشد یا روشن کردن نقاط مبهم و رفع نقائص کلی آن).

جدول ۲-۹: عوامل اصلی تعیین کننده پیشرفت یک طرح از طریق دستگاه شورا

● فوریت طرح
● میزان حساسیت یک طرح و ضریب موافقت یا مخالفت اعضاء با آن
● میزان تطابق متن تنظیمی از سوی کمیسیون با شرائط و ایرادات اعضاء که در مرحله قبل اعلام کرده‌اند.
● پیچیدگی مواد طرح
● توانایی کمیسیون در رفع تردیدها از طریق حذف عبارات مبهم و پاسخگویی به سؤالات و ابهام‌ها.
● تشخیص صحیح زمان و نحوه پذیرش اصلاحیه برای طرح، توسط کمیسیون.
● مهارت و خبرگی رئیس شورا
● زیرکی و انعطاف‌پذیری شرکت‌کنندگان در برابر ابتکارات مطروحه (که معمولاً توسط رئیس شورا و کمیسیون مطرح می‌گردند) و پذیرش راه حل‌های مصالحه جویانه.
● در دسترس بودن و تمایل کشورها به استفاده از روش رأی‌گیری به طریق اکثریت.

دومین مرحله، ارائه طرح به COREPER، یا در مواقعی که طرح در مورد کشاورزی می‌باشد، به SCA است. COREPER که در واقع حلقهٔ میانی گروههای کاری و شورای وزیران محسوب می‌شود، در واقع به مثابهٔ یک صافی برای شورا می‌باشد. این کمیته، تلاش می‌کند که تا حد امکان مشکلات مطروحه را حل کند و فقط دشوارترین و حساسترین مسائل را برای بحث بیشتر به شورای وزیران ارجاع نماید. لذا، آنجایی که گروه کاری در مورد یک مسئله به توافق می‌رسد، COREPER نیز معمولاً نظر گروه کاری را تأیید کرده و آنرا برای تصویب به شورای وزیران منتقل می‌نماید. اما، آنجایی که گروه کاری به توافق نمی‌رسد COREPER به یکی از سه روش زیر را عمل می‌نماید: سعی می‌کند مشکل را رأساً برطرف نماید (در مواردیکه صلاحیت سیاسی بالاتر آن این اجازه را بدهد)، مسئله را به گروه تحقیق بازگشت می‌دهد و احتمالاً

رهنمودهایی را برای حل مشکل ضمیمهٔ آن می‌سازد، و یا اینکه آنرا به شورای وزیران ارجاع می‌دهد.

بیشتر مسائلی که نیاز به تصمیم شورا دارد در سطح گروه کاری یا COREPER حل و فصل می‌شود. Hayes-Renshaw و Wallace (۱۹۹۵) چنین برآورد می‌کنند که حدود ۷۰ درصد کار شورا در سطح گروههای کاری مورد توافق قرار می‌گیرد و بین ۱۵ تا ۲۰ درصد دیگر در سطح COREPER. Kuasmanen(۱۹۹۸)، که یک کارمند در دبیرخانه کل شورا است، آمار مشابه‌ای را ارائه می‌نماید، و برآورد می‌کند که ۷۵ تا ۸۵ درصد مسائل در سطح کمیته‌ها و گروههای کاری به نتیجه می‌رسد، بیشتر مسائل باقیمانده در سطح COREPER، و فقط ۵ درصد مسائل باقی می‌ماند که نیاز به بحث جدی و تصمیم‌گیری در سطح وزیران دارد.

صرفنظر از اینکه طرح در مرحلهٔ گروههای کاری و COREPER تا چه حد پیشرفت کرده باشد، در هر حال تصویب نهایی آن تنها در سطح وزارتی ممکن است. بنابراین جلسات وزارتی را باید سومین و آخرین مرحلهٔ روش قانونگذاری در شورا تلقی کرد. اقلام دستور کار اجلاس وزارتی را می‌توان حول دو عنوان دسته‌بندی کرد: گروه "A" و گروه "B". مسائلی که بر سر آنها در COREPER توافق حاصل شده است، و تصویب آنها در شورا مستلزم بحث و بررسی جدی نیست در گروه "A" طبقه‌بندی می‌شوند و این گروه، می‌تواند طیف گسترده‌ای از مسائل را شامل شود (از تصمیمات جاری اداری گرفته تا مسائل بحث‌انگیز مربوط به یک قانون یا ابتکار جدید که در جلسات قبلی وزارتی حول نکات اصلی آنها توافق حاصل شود اما تصویب نهایی آن به رفع برخی ابهام‌ها و تأمین بعضی نکات فنی موکول شده باشد). مسائل مربوط به گروه "A" ضرورتاً به معنی مهارت و صلاحیت شورا در حل آنها نیست، بلکه ممکن است صرفاً از آن رو در دستور کار شورا گنجانده شده باشد که شورای فنی مربوط به بررسی آنها، در آیندهٔ نزدیک جلسه نداشته باشد. معهذا، وزرا می‌توانند با مقولات گروه "A" مخالفت ورزند. در این صورت، موضوع از دستور کار خارج شده و مجدداً به COREPER عودت داده می‌شود. اما، در حالت عادی، مقولات مربوط به گروه "A" به سرعت و بدون بحث از تصویب شورا می‌گذرند. در واقع

سیستم شورا به نحوی است که پایتخت‌های ملی و بروکسل را مطمئن می‌سازد که این مواد به لحاظ سیاسی و حقوقی قابل قبول بوده و در زمرهٔ مواردی قرار نمی‌گیرند که بایستی احتیاط کامل در مورد آنها رعایت شود. وزرا سپس به بررسی مسائل مطروحه در گروه "B" می‌پردازند. ممکن است بخشی از این مسائل از جلسه قبل شورا باقی مانده باشند و یا مسائلی باشند که COREPER یا گروههای تحقیق قادر به حل و فصل آنها نبوده‌اند و یا اینکه پیشنهاداتی باشند که به تشخیص COREPER از حساسیت سیاسی فوق‌العاده بر خوردار بوده و لذا، مبتنی بر تصویب وزرا می‌باشد. تمامی مقولات دستهٔ "B" مورد بحث جامع و کامل قرار می‌گیرند. این مقولات قبلاً مورد بحث و مذاکرهٔ مقامات ملی، در سطوح پائین‌تر از سطح وزارتی قرار می‌گیرند و فرمولی برای نیل به توافق تهیه می‌شود که برای تصویب، تسلیم وزرا می‌گردد. (تحلیل منفصل ماهیت نکات "A" و "B" و چگونگی مدیریت آنها توسط شورا در منبع زیر آمده است:(Van Schendelen, 1996.)

اجلاسیه‌های وزارتی می‌تواند دستورکاری گسترده و پیچیده داشته باشد. در مورد دستور کار این جلسات، چهار نکتهٔ مهم قابل ذکر می‌باشد:

● انتظارات متفاوتی از عملکرد وزرا در جلسات وزارتی مطرح می‌شود. احتمالات، طیف گسترده‌ای را از تصمیم‌گیری نهایی گرفته تا اتخاذ مواضع مشترک (به سطور بعد و نیز فصل ۱۳ مراجعه کنید)، تصویب محورهای مذاکره برای کمیسیون، حل و فصل مشکلاتی که در سطوح پائین‌تر سلسله مراتبی شورا مطرح شده‌اند و بالاخره تنظیم گزارش پیشرفت طرح، شامل می‌گردد.

● برخی از اقلام دستور کار، مسائل عمومی مربوط به سیاست‌گذاری را شامل می‌شوند، ضمن اینکه برخی دیگر، بسیار تخصصی و فنی می‌باشند.

● بیشتر مواد دستور کار، در حیطهٔ مسئولیتهای بخشی وزرا قرار می‌گیرند اما، تعداد اندکی اینگونه نیستند. بندهای "غیر بخشی" معمولاً هنگامی در دستور کار قرار می‌گیرند که همه چیز مورد توافق قرار گرفته و باید تصمیم‌گیری انجام شود، و نشست مربوطه شورا درباره آن بخش در

آینده نزدیک برگزار نمی‌گردد.

● همانند موضوعات سیاست گذاری، بندهای دستورکار می‌تواند مسائل اجرایی همچون انتصاب کمیته‌های مشورتی را در برگیرد.

جایگاه GAC بنحوی است که در برخی شرایط خاص که شوراهای بخشی قادر نیستند برخی مسائل کلیدی را حل کنند این شورا مرکب از وزرای امورخارجه بعنوان مرحله چهارم تصمیم‌گیری عمل می‌کند. در عمل توسل به این شیوه چندان معمول نیست و در دوره پس از تصمیمات سویل می‌تواند کاربرد آن بیشتر گردد. یک مشکل در رابطه با GAC در گذشته این بوده که جایگاه بالاتر آن نسبت به سایر شوراها رسمیت قانونی نداشته است. در واقع این تنها یک برداشت از فرمول بندیهای نامناسب بوده که تلقی می‌شده GAC مسئولیت حل اختلافاتی را که شوراهای بخشی نمی‌توانند حل کنند و همچنین مسئولیت مسائل حساس سیاسی را برعهده دارد. جمع بندی نشست سویل بطور روشن اختیارات سیاسی GAC را در این زمینه تقویت می‌کند. مسئله دوم برای GAC این بوده که این شورا به اندازه‌کافی موضوع در دستورکار خود دارد که تمام وقت آنرا اشغال کند و پرداختن به مسائلی که خارج از صلاحیت آن می‌باشد برایش براحتی امکان‌پذیر نیست. در صورتیکه کشورهای عضو برای برخی از هماهنگیها و زیر امور اروپایی خود را بجای وزیر امور خارجه به GAC بفرستند این مسئله می‌تواند تغییر کند. مشکل سوم نیز این است که وزاری امور خارجه اغلب قادر نیستند یا مایل نیستند در مسئله‌ای که وزرای بخشی اختلاف داشته‌اند بیش از آنان بن بست شکنی کنند. اعضای GAC ممکن است در واقع جایگاه بالاتری از همکاران ملی خود نداشته باشند یا حتی در مواردی همچون Elofin یا کشاورزی موقعیتی پائین‌تر از آنان داشته باشند. بهر حال وزرای بخشی اغلب تمایل ندارند اختلافات آنها به بالا ارجاع داده شود: وزرای محیط زیست، اشتغال، مالیه و امثال آن باندازه وزرای امور خارجه برای قانونگذاری در سیستم EU دارای اختیار هستند، و همانطور که وان شندلن[1] اشاره می‌کند اعضای شورای کشاورزی، ترجیح می‌دهند خود موارد اختلافی را حل

1. Van Sheadelen, 1996: 54

کنند تا اینکه آنها را به GAC ارجاع دهند، جائیکه ممکن است منافع کشاورزی قربانی برخی منافع دیگر شود. همه انواع شوراها ترجیح می‌دهند خود تصمیم بگیرند و تنها در مورد بسیار نادر ممکن است موضوع را به جای دیگری احاله کنند. باید به انتظار آینده بود که آیا GAC با اختیارات جدیدی که پیدا کرده علاقه‌ای به اینگونه مسائل مربوط به سایر شوراها نشان می‌دهد یا نه.

عدم وجود رهبری برای شورا و یک مکانیزم صاحب اختیار هماهنگ کننده بخشی از دلائلی بوده که شورای اروپا را تشویق کرده تا چنین مسئولیتی را در رابطه با شورای وزیران بر عهده گیرد، هر چند بطور رسمی بخشی از سلسله مراتب شورا نیست. رؤسای دولت‌های عضو بطور فزاینده در نشست‌های خود از صدور رهنمود و خطوط کلی راهنما در مورد روابط شورای اروپا/ شورای وزیران (که وظیفه معمول و محدود شورای اروپا در سال ۱۹۷۴ که این شورا شکل گرفته بوده است) فراتر می‌رود. نشست سران در برخی مواقع مقید بوده است که مسائل مشکلی راکه بوسیله شورای وزیران به آنها ارجاع داده شده حل نمایند و مجبور بوده‌اند برای اطمینان از پیوستگی کار شورای وزیران و حفظ جهت‌گیری کلی مسائل را پیگیری کنند. اما شورای اروپا هم تنها بمیزان محدودی می‌تواند نقش رهبری، حل کننده مشکلات و هماهنگ کننده را داشته باشد: بخشی بدلیل اینکه جلسات آن چندان متعدد نیست؛ بخشی هم بدلیل اینکه رهبران کشورها از ورود به جزئیات مسائل پرهیز می‌کنند؛ ولی مهمتر از همه باین دلیل که رؤسای کشورها هم همان دسته بندیهای وزراء خود را دارند.

فرآیندهای تصمیم‌سازی

تصمیم‌گیری

بر اساس معاهدات اروپایی، شورای اروپا از سه طریق تصمیمات خود را اتخاذ می‌نماید: اتفاق آرا، اکثریت کیفی، و اکثریت ساده.

● *اتفاق آرا*

از این روش معمولاً در مواردی استفاده می‌شود که یک سیاست جدید مطرح می‌گردد و یا این که اصلاحاتی اساسی در سیاستهای جاری صورت می‌گیرد. اما، SEA، معاهده ماستریخت، و معاهده آمستردام موارد کاربرد این روش را تا حد قابل ملاحظه‌ای کاهش داده و آن را به ستونهای CFSP , JHA و برخی تصمیم‌گیریهای حساس «قانونی و مالی» که در چارچوب TEC صورت می‌گیرد محدود کرده است. اگر شورا بخواهد یک مصوبه کمیسیون را علیرغم میل کمیسیون اصلاح کند، این کار تنها به اتفاق آرا میسر می‌باشد. عدم حضور در جلسه، مانع اجرای این اصل نمی‌گردد (به قسمت دوم فصل ۱۵ مراجعه شود).

آرا ممتنع مانع از تصویب تصمیمات شورا که مستلزم اتفاق آرا هستند نمی‌شود. به علاوه، همانطور که در فصل خاطر نشان شد، معاهده آمستردام "امتناع سازنده" را تحت ستون CFSP تصریح می‌دارد که به توسط آن دولت ممتنع،" نباید ملزم به اجرای تصمیم گردد بلکه باید بپذیرد که این تصمیم اتحادیه را متعهد می‌سازد" (ماده ۲۳، TEU). اگر امتناع سازنده بیش از یک سوم آرا مأخوذه را تشکیل دهد، تصمیم نمی‌تواند تصویب شود.

● *اکثریت کیفی*

اغلب تصمیم گیریهای شورا در اکثر زمینه‌های سیاستگذاری، تحت ستون EC، برخی انواع تصمیم‌گیری قسمت ستون CFSP، و تعداد کمی از تصمیمات تحت ستون JHA با این روش (به فصل ۱۵ مراجعه نمائید.)

تا اول ژانویه ۲۰۰۵ بر اساس مقررات مربوط به روش رأی‌گیری اکثریت کیفی، هر یک از کشورهای فرانسه، آلمان، ایتالیا و انگلیس دارای ۱۰ رأی می‌باشند. اسپانیا ۸، بلژیک، هلند، یونان و پرتغال ۵، اتریش و سوئد ۴، دانمارک، فنلاند و ایرلند ۳، و لوکزامبورگ ۲ رأی دارند. از این ۸۷ رأی، ۶۲ رأی (حدود ۷۱/۳ درصدکل) برای کسب رأی اکثریت کیفی ضروری است. این بدان معنی است که پنج کشور بزرگ، نمی‌توانند کشورهای کوچک را از صحنهٔ رأی‌گیری خارج

نمایند. غیبت در جلسهٔ رأی‌گیری و یا امتناع از رأی دادن، به منزلهٔ رأی منفی محسوب می‌شود. زیرا با عدم شرکت یک یا چند کشور در رأی‌گیری، تغییری در حد تعیین شده برای به دست آوردن اکثریت نسبی حاصل نمی‌شود.

از اول ژانویه ۲۰۰۵ مقررات جدید QMV که در معاهده نیس بعنوان بخشی از اقدامات برای آمادگی گسترش اعضا آمده است به مرحله اجرا در می‌آید. این مقررات در فصل شش آمده و میزان رأی کشورها در جدول ۱-۶ نشان داده شده است. (برای جزئیات وزن رأی کشورها در QMV در شورا به Galloway-2001 مراجعه شود). نکات مهم مقررات جدید عبارتند از:

ـ افزایش در تفاوت وزن رأی کشورهای عضو

ـ افزایش مختصری در میزان رأی مورد نیاز برای اکثریت کیفی ـ از ۷۱/۳ درصد فعلی احتمالاً به ۷۴/۸ درصد (رقم فعلی بستگی به چگونگی پیشرفت فرآیند گسترش اعضا دارد).

ـ ایجاد دو معیار جدید برای اکثریت کیفی، که در حقیقت یک اکثریت سه گانه را بوجود می‌آورد. معیار اول که با واقعیت های فعلی (و نه لزوماً آینده) سازگار است این است که برای OMV روی پیشنهاد کمیسیون باید پشتیبانی اکثریت کشورهای عضو و روی پیشنهاد شورا دو سوم کشورهای عضو وجود داشته باشد. این معیار بیشتر بسود کشورهای کوچک است. معیار جدید دوم برای OMV در برگیری حداقل ۶۲ درصد کل جمعیت اتحادیه است. این معیار در صورتی اعمال می‌شود که یکی از کشورهای عضو آنرا درخواست کند. این معیار بیشتر منافع کشورهای بزرگ را تأمین می‌کند.

در سال ۱۹۹۴، یعنی زمان پذیرش اعضای EFTA، انگلیس و اسپانیا استدلال کردند که اکثریت مانع (Blocking majority) باید در همان سطح ۲۳ از نظر رقمی باقی بماند و افزایش نیابد. تأثیر این اقدام می‌توانست افزایش نسبت اکثریت کیفی از ۷۱ به ۷۸ درصد باشد. سایر دولت‌ها نمی‌خواستند با اکثریت کیفی و اکثریت مانع که مدتها پیش مقرر شده بود مخالفت کنند، اما برای امتیاز به انگلیس و اسپانیا مصالحه به اصطلاح آیونینا (Ionnina) مورد توافق قرار گرفت. طبق این مصالحه، اکثریت مانع افزایش یافت ولی اگر "تعدادی از اعضای شورا با مجموع

آرای ۲۳ تا ۲۵ قصد خود را مبنی بر مخالفت با تصویب یک تصمیم از طریق اکثریت کیفی توسط شورا نشان دهند"، آنگاه "مدت زمان مشخصی" برای رسیدن به توافق تعیین خواهد شد قبل از اینکه از رقم اقلیت مانع استفاده می‌شود.(۱) قصد این بود که مصالحه آیونینا در کنفرانس بین الدولی ۷-۱۹۹۶ متوقف شود، اما به دلیل ناتوانی این کنفرانس در توافق بر سر نسبت‌های رأی‌گیری اصلاح شده شورا، تا حد زیادی به اصرار اسپانیا تصمیم گرفته شد این مصالحه تا عضوگیری بعدی اتحادیه اروپا به قوت خود باقی بماند. راه حلی که مورد قبول اسپانیا بود در معاهده نیس گنجانده شد و در نتیجه با تصویب این معاهده آن مصالحه متوقف شد.

● اکثریت ساده:

از فوریهٔ ۱۹۹۴، از این روش که در آن همهٔ کشورهای عضو دارای یک رأی می‌باشند، در مصوبات ضد دامپینگ و ضد تعرفه‌های سوبسیدی در چارچوب "سیاست تجاری مشترک" (CCP) استفاده شده است.

تا اواسط دهه ۱۹۸۰، وقتی عدم توافق بر سر طرحی وجود داشت، شورا اقدام به رأی‌گیری نمی‌کرد (حتی در مواقعی که قانون رأی‌گیری به روش اکثریت را مجاز اعلام می‌کرد). برای درک علت این کار، باید اندکی به عقب بازگردیم و ریشه‌های بحران سازمانی سال ۱۹۶۵ را بررسی نمائیم.

به طور خلاصه، این بحران به شکل زیر آشکار گردید:

کمیسیون در اقدامی برای رفع موانع از سر راه پیشرفت روند تصویب طرحها در برخی عرصه‌ها، طرحی را تنظیم و مطرح کرد که پیامدهای بسیار مهم سیاستی و نهادین داشت. مهم‌ترین جنبهٔ این پیشنهاد عبارت بود از، تکمیل CAP، تغییر مبنای درآمد جامعهٔ اروپا از کمکهای ملی به منابع خود جامعه، و اعطاء اختیارات کنترل بیشتر به پارلمان اروپا در زمینهٔ نحوهٔ هزینه سازی این منابع. رئیس جمهور فرانسه شارل دوگل به شدت با آثار فراملی این پیشنهاد مخالف بود. این کشور به شدت با آنچه که تقویت نقش سیاسی کمیسیون اروپا

1. *Official Journal*, C105/1, 13 April 1994; Hayes - Renshaw and Wallace, 1997, p.313.

می‌نامید، مخالفت می‌ورزید و چشم انداز حرکت جامعهٔ اقتصادی اروپا را به سوی استفادهٔ بیشتر از روش رأی‌گیری اکثریتی تهدیدکننده می‌نامید. وقتی شورا نتوانست دربارهٔ این مسائل به توافق برسد فرانسه در ژوئیه ۱۹۶۵ نمایندگان خویش را از نهادهای تصمیم‌گیرندهٔ جامعهٔ اروپا فراخواند، ضمن اینکه همچنان خود را نسبت به اجرای قوانین جامعهٔ اروپا، متعهد اعلام کرد. این سیاست باصطلاح "صندلی خالی" (policy of empty chair) مدت شش ماه ادامه پیدا کرد و تنها هنگامی پایان گرفت که دولت فرانسه تحت فشار شدید داخلی، طرح مصالحه جویانهٔ ویژهٔ شورای وزیران اروپا را در لوکزامبورگ (ژانویهٔ ۱۹۶۶) پذیرفت. از نتایج این اجلاس تحت عنوان "قرارداد لوکزامبورگ" یا "مصالحه لوکزامبورگ" یاد می‌شود. در واقع، در این جلسه مصالحهٔ چشمگیری صورت نگرفت، بلکه فقط بر اختلافات سرپوش گذاشته شد و اختلاف نظرها رسماً به ثبت رسید. این امر، بوضوح از بیانیهٔ رسمی منتشره در این باره هویدا است:

I) هر کجا رأی‌گیری به روش اکثریت دربارهٔ یک طرح کمیسیون در دستورکار قرار بگیرد که به منافع حیاتی یک یا چند کشور مربوط می‌شود، اعضاء شورا، در یک جدول زمانی منطقی، تلاش خواهند کرد به راه حلی دست پیدا کنند که بتواند منافع تمامی اعضای شورا را تأمین نماید. این امر باید با حفظ احترام به مادهٔ دوم "معاهدهٔ اتحادیهٔ اروپا" صورت گیرد.

II) در رابطه با بند قبل، هیأت نمایندگی فرانسه بر این نکته تأکید کرد که هر کجا منافع حیاتی مطرح باشد، مذاکرات باید تا نیل به توافق جمعی ادامه پیدا کند.

III) شش هیأت نمایندگی در این باره که در مواردی که اتفاق نظر حاصل نمی‌شود چگونه باید عمل کرد، نتوانستند به توافق برسند.

IV) شش هیأت نمایندگی در عین حال بر این باورند که اختلاف نظر فوق نباید مانع از کار عادی جامعهٔ اروپا گردد.[۱]

"مصالحهٔ لوکزامبورگ"، اگر چه هیچ زمینهٔ قانونی نداشت اما، تأثیری عمیق بر فرآیند تصمیم‌گیری جامعه اروپا در تمام سطوح بر جای گذاشت. علت این امر نیز آن بود که از مفاد بند

دوم قرارداد مزبور این طور استنباط می‌شود که هر کشور می‌تواند در مورد مسائلی که منافع ملی آن را به خطر بیاندازد از حق وتو استفاده نماید.

نکته‌ای که در اینجا باید بر آن تأکید کرد این است که "مصالحه لوکزامبورگ" نتوانست سیستم "اتفاق آرا" را جایگزین سیستم اکثریت سازد. بلکه بر عکس، اگر تا قبل از سال ۱۹۶۶ شیوهٔ رأی‌گیری به طریق اکثریت، بسیار نادر بود و علت آن نیز پافشاری و مخالفت‌های شدید فرانسه بود، پس از این تاریخ، عدم رأی‌گیری جای اتفاق نظر را گرفت (البته به استثنای مواردی که تصمیمات را باید بدون تأخیر اتخاذ کرد و به تعویق انداختن آن جایز نیست مانند تصویب بودجه سالیانه و مسائل مربوط به پرسنل داخلی) در اغلب تصمیمات، حتی دربارهٔ مسائل بسیار معمول و روزمره، مذاکرات آنقدر ادامه پیدا می‌کرد تا سرانجام توافق حاصل شود. در نتیجه، امکانی برای استفاده از حق وتو باقی نمی‌ماند. طی سالهای ۱۹۶۶ تا ۱۹۸۵، تنها چندین بار رأی‌گیری به عمل آمد و از "حق وتو" استفاده شد.

از آنجایی که "مصالحهٔ لوکزمبورگ" بر اساس اصل اجماع استوار بود و روند تصمیم‌گیری را بسیار کند میکرد، از همان ابتدا مورد قبول کسانی که خواستار یک جامعهٔ اروپایی پویا و کاراً بودند، قرار نگرفت. در نیمه دهه ۱۹۸۰، پیامدهای زیانبار "مصالحه لوکزامبورگ" به تدریج هویدا شد و استفاده از روش رأی‌گیری اکثریت، در هر کجا که معاهدات اروپایی اجازه می‌داد، آغاز گردید. به نظر می‌رسید که تصویب "قانون اروپای واحد" (SEA) در سال ۱۹۸۶، که در آن موارد استفاده از رأی‌گیری اکثریتی، افزایش قابل توجهی یافته بود، به منزلهٔ پایان دوران "مصالحه لوکزامبورگ" باشد. معهذا، هنوز بودند کشورهایی که مایل بودند همچنان از سلاح "مصالحه" استفاده کنند: یونان در سال ۱۹۸۸ در رابطه با ارزش گذاری مجدد "در اخمای سبز" (green drachma) و فرانسه در سال ۹۳ - ۱۹۹۲ در رابطه با راه حل پیشنهادی کمیسیون اروپا برای حل و فصل مذاکرات گات دور اروگوئه، تهدید به استفاده از سلاح "مصالحه" کردند. اما، اینها موارد استثنایی و نادری بودند که در برابر موارد متعددی که استفاده از سلاح وتو ممکن بود اما، از آن استفاده نشد (مانند موضع انگلیس در برابر قانونگذاری اجتماعی) اصولاً به حساب

نمی‌آید. بنابراین، همه چیز حاکی از آن بود که اگر چه "مصالحه" هنوز کاملاً نمرده است اما، در خوابی عمیق فرو رفته است و هر از چند گاهی، سر از خواب گران بر می‌دارد.[۱]

همان طور که گفتیم، مشهودترین جنبهٔ "مصالحه لوکزامبورگ" حق وتوی ملی بود (حقی که هنوز وقتی کسانی مدعی می‌شوند که عضویت در جامعه اروپا، حاکمیت ملی را تحت الشعاع قرار نمی‌دهد، به آن استناد می‌کنند). یک جنبهٔ نامشهودتر، اما از نظر عملی مهم‌تر "مصالحه" این بود که شورای وزیران را واداشت که تقریباً همهٔ تصمیمات خود را به اتفاق آرا اتخاذ نماید. اما، اولویت اتفاق آرا، که امروز نیز علیرغم استفادهٔ روز افزون از شیوهٔ رأی‌گیری اکثریتی، همچنان باقی است، به هیچ وجه، حاصل یک توافق اعلام نشده در اواسط دهۀ ۱۹۶۰ نبود و نیست و عمل بر اساس اتفاق آرا دارای محسنات فراوانی است. اگر فرآیند تصمیم‌گیری و اجرای قوانین اتحادیهٔ اروپا بر اساس اتفاق آرا (و نه تفرق آرا) صورت گیرد، به مراتب مستحکم‌تر و مطمئن‌تر از روش‌های دیگر خواهد بود. بر این اساس، مقامات ملی (که می‌تواند دولتها و پارلمان‌ها باشند) در صورتی که رهنمودهای اتحادیهٔ اروپا را که از طریق اکثریت آرا حاصل شده برای شرائط داخلی خود زیانبار تشخیص دهند، به طرق مختلف در راه اجرای آنها در قلمرو خویش کار شکنی می‌کنند. در این صورت نمی‌توان انتظار داشت که بوروکراسی‌های ملی به اجرای قوانین و مقررات ناخواسته، مساعدت کنند. از این گذشته، استفادهٔ بیش از حد آرا اکثریت در مسائل مهم و حساس، آنچنان موجب نگرانی و نارضایتی می‌شود که می‌تواند موجبات گسستگی در فرآیند سیاست‌گذاری اتحادیهٔ اروپا را فراهم آورد.

بنابراین با حسن نیت، یا سوء نیت، تصمیم‌گیری در شورا بر اساس تفاهم صورت می‌گیرد و مصوبه‌های دشوارو جنجالی، بدون در نظر گرفتن همهٔ جوانب، بر مخالفان تحمیل نمی‌شود. هر کجا که مشخص شود کشور یا کشورهایی در رابطه با یک طرح مشکل دارند، در تصویب آن تعجیل نمی‌شود. از مخالفین خواسته می‌شود که مواضع خود راتشریح نمایند و با توجه به

۱. برای مطالعه بیشتر درباره مصالحه لوکزامبورگ.Teasdale, 1995 را ببینید. همچنین برای آنچه که برخی

مواضع اعلام شده، جستجوی راه حل مصالحه جویانه در دستور کار قرار می‌گیرد. اما، احتمال شکستن یک بن بست از طریق رأی‌گیری، هیچ گاه انتخاب اول شورا نیست. معمولاً بررسی مسئله مورد اختلاف به جلسهٔ بعد موکول می‌شود به این امید که در فرصت پیش آمده، از طریق جلسات غیر رسمی و یا به کمک COREPER، مبنایی برای حل و فصل مسئله پیدا شود همهٔ کشورها، و نه فقط مدافعین سر سخت احیاء حق وتو، (فرانسه، دانمارک، و انگلیس و تا حدودی نیز یونان، ایرلند و سوئد) به این نتیجه رسیده‌اند که تنها راه ادامهٔ فعالیت شورا، بدون ایجاد انشقاق و انشعاب عمده، همین است.

اما، علیرغم دلایل قوی برای ترجیح روش اجماع، اکنون نظر غالب بر این است که از این اصل نمی‌توان به طور ثابت و عام استفاده کرد. هر گاه چنین برخوردی با اصل اجماع صورت گرفته (مانند دهۀ ۱۹۷۰) فرآیند تصمیم‌گیری در شورا به کندترین آهنگ خود رسیده و برخی از تصمیمات حیاتی اصولاً مسکوت گذاشته شده است. بدین ترتیب رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی، در آنجایی که قراردادهای اروپایی مجاز می‌شمرند، به روش رایج و غالب تبدیل شده است.

این افزایش روز افزون استفاده از رأی‌گیری به روش اکثریت، ناشی از چند عامل نزدیک مرتبط با یکدیگر است:

● «مشروعیت» و «اسطوره» مصالحه لوکزامبورگ برای اولین بار در ماه می ۱۹۸۲، زمانی که تقاضای اعمال آن مصالحه مورد توجه و پذیرش قرار نگرفت، با یک ضربه شدید مواجه شد. در آن مورد دولت انگلیس تلاش کرد با ادعای اینکه منافع حیاتی آن کشور در خطر است موافقت بر سر قیمت‌های سالیانه محصولات کشاورزی را وتو کند. سایر کشورها اعتقادی به اینکه منافع حیاتی انگلیس در خطر است نداشتند (و برای این نظر دلایلی داشتند با توجه با اینکه انگلیس قبلاً اجزاء تشکیل دهنده آن مجموعه را تائید کرده بود). برداشت این بود (و صحیح هم بود) که انگلیس می‌خواهد قیمت‌های کشاورزی را به عنوان ابزار فشار بکار بگیرد تا بتواند نتایج موردنظر خود رادر مورد سهم آن کشور در بودجه که مذاکرات آن هم زمان در حال انجام بود

بدست آورد. وزرای کشاورزی این اقدام را برای ربط دادن دو موضوع به یکدیگر غیرمنطقی می‌دانستند، چون در مسئله بحران فالکلند در همان ایام علیرغم نظرات نه چندان مساعد برخی از اعضاء، جامعه اروپا ار انگلیس حمایت کرده بود و در این مشاجره انگلیس برعکس آن عمل می‌کرد. کمیسیون موضوع (قیمت‌های کشاورزی) را مطرح کرد و بلژیک که ریاست اجلاس را بعهده داشت آنرابه رأی گذاشت و موضوع با هفت رأی به تصویب رسید. دانمارک و یونان غایب بودند و حاضر نشدند، نه بدلیل همراهی با انگلیس بلکه بدلیل اینکه آنها نکاتی در مورد پی آمد تقویت احتمالی فوق ملی گرایی در نتیجه این گونه رأی‌گیری به روش اکثریت داشتند.

● نگرش‌ها تغییر کرده است. اکنون دیگر بر همگان، حتی بر سر سخت‌ترین مدافعان حقوق و مصالح ملی، روشن شده است که تصمیم‌گیری بر اساس اجماع نه فقط روشی برای دفع الوقت و تعلل است بلکه نارضایتی و حتی بی تصمیمی نتیجهٔ ناگزیر آن می‌باشد. در مواردی که طبق قانون همچنان اجماع اصل است، حتی در مواردی که یک کشور به آن شدت مخالف نیست که رأی ندهد، بطور روزافزون عدم کارآیی این روش در مواردی که اتحادیهٔ اروپا، باید بطور مؤثر و دینامیک فعال باشد همچون کمک به صنایع اروپا برای رقابت پیروزمندانه در بازارهای جهانی، هویدا می‌شود.

● عضوگیری EC/EU از EC6 به EU15 - ، بکارگیری اصل اجماع را بیش از پیش دشوار ساخت و ضرورت استفاده از رأی‌گیری به روش اکثریت را در دستور کار قرار داد.

● تمامی معاهدات از قانون اروپای واحد (SEA)،به بعد بر تعداد عرصه‌های سیاست‌گذاری قانونی که در آنها رأی‌گیری به روش اکثریت مجاز شناخته می‌شود، تا حد قابل ملاحظه‌ای افزودند (برای مطالعه بیشتر به بخش ۲ مراجعه شود). به علاوه، بحث‌های مرتبط با این سه معاهده مبتنی بر این فرضیه بودند که مقررات جدید رأی‌گیری باید مورد استفاده قرار گیرند.

● در ژوئیه ۱۹۸۷، «شورای امور عمومی» بر اساس توافق به عمل آمده در دسامبر ۱۹۸۶ رسماً قوانین شورا را دربارهٔ روش‌ها اصلاح کرد. از جمله تغییراتی که در این قانون صورت گرفت تسهیل شرائطی بود که تحت آن رأی‌گیری می‌تواند آغاز شود: بر خلاف گذشته که فقط رئیس

می‌توانست رأی‌گیری را اعلام نماید، چون قوانین اصلاح شده به اجرا در آمدند، روال بر این شده است که هر نماینده ملی و کمیسیون نیز از این حق برخوردار شود و در صورت توافق اکثریت ساده رأی‌گیری باید انجام شود.

(Wessels, 2001: 206-9) نشان داده که ده درصد از تصمیمات شورا در جائیکه رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی ممکن بوده با رأی‌گیری اتخاذ شده است ولی این ارقام و سایر ارقام مشابه که ارائه شده است تصویر کلی تأثیر رأی‌گیری با اکثریت کیفی در خصوص رفتار در شورا را نشان نمی‌دهند. یکی از دلایل این امر آنست که همه اطلاعات مربوط به رأی‌گیری در دسترس عموم نیست. ولی دلیل اصلی اینست که آنچه که واقعاً به معنای رأی‌گیری براساس اکثریت است گاهی اوقات بدون انجام رأی‌گیری رسمی تحقق می‌یابد. این امر ممکن است در قالب مخالفت یک دولت با طرحی تحقق یابد که در واقع بمعنای ترجیح سعی در امتیاز گرفتن از مذاکرات است تا تن دادن به خطر اصرار بر رأی‌گیری و نهایتاً شکست در آن. شاید این اتفاق در گروه تحقیق یا در مرحله COREPER رخ دهد و یا می‌تواند در قالب اعلام ریاست شورا که "به نظر می‌رسد ما در اینجا نیازمند اکثریت لازم هستیم"، و عدم مخالفت دولت ناراضی با آن رأی‌گیری رسمی در این خصوص انجام نشود: فقط در صورتیکه یک نکته مهم اساسی یا یک پیامد سیاسی مخرب مطرح باشد، یک کشور عضو اقلیت ممکن است ترجیح بدهد که چندان مخالفت و اعتراض نکند.

اما علیرغم آمارها، تردیدی نیست که تأثیر رأی‌گیری بدوش اکثریت کیفی طی سالها افزایش یافته و وجود آن تأثیر بسیاری روی مذاکرات داشته است. آن نه تنها رأی‌گیری را ممکن ساخته است، بلکه کشورهایی راکه در موضوعی ناراضی بوده‌اند مجبور کرده است که با سایر کشورها وارد معامله شده و به تفاهم برسند. برعکس، در مواردی که اتفاق آراء اعمال می‌شود کشورها ممکن است تشویق به ایستادگی شوند و در شرایطی که نمی‌توانند پیشنهاد مورد بررسی را تغییر دهند خواستار امتیاز باشند.

بنابراین رأی‌گیری اکثریتی مهم است و اهمیت آن طی سالهای گذشته افزایش یافته ولی نباید

تأثیر آن را بیش از حد واقعیت نگریست. تصمیم‌گیری براساس اجماع به قوت خود باقی می‌ماند و انتظار می‌رود به عنوان ویژگی اصلی فرآیندهای شورا باقی بماند. کاملاً سوای از این حقیقت که اتفاق آرا هنوز توسط معاهدات در برخی زمینه‌های مهم لازم اعلام می‌شود، دولت‌ها بیشتر ترجیح می‌دهند سعی کنند هر جا که موضوعات "مهم"، "حساس" و "سیاسی" مطرح می‌شوند، با هم به توافق کلی برسند - بر عکس مواقعی که موضوعات "فنی" مطرح می‌شود. ایـن امر ممکن است متضمن تأخیر باشد ولی وظیفه نمایندگان کشورها در تمامی سطوح شورا نه تنها تصمیم‌گیری، بلکه دفاع از منافع ملی هم هست.

برگزاری جلسات

فرآیندهای رسمی مربوط به اداره جلسات شورا تا حد زیادی شبیه به جلسات در در سطوح وزارتی، COREPER و گروه‌های کاری است. جلسات در اطاقهای بزرگ برگزار می‌شود. در یک سوی آن، ریاست نشسته است ـ که رئیس هیأت نمایندگی او ارشدترین چهره حاضر از کشور دارای کرسی ریاست است ـ در سوی دیگر نمودار نمایندگان کمیسیون قرار دارند و فاصله میان ریاست و کمیسیون را نمایندگان کشورهای عضو قرار دارند. (همراه با هیأت نمایندگی کشوری که ریاست را در دست دارد و در سمت راست ریاست ـ ولی جدای از او ـ نشسته است.)

همان طور که قبلاً اشاره شد، رئیس نقشی عمده در تثبیت دستور کار جلسات شورا بازی می‌کند. این نقش هم از نظر محتوای دستور و هم به لحاظ ترتیب بررسی آن، چشمگیر است. اما، در مورد توانایی مانور رئیس شورا، نباید اغراق کرد. زیرا چند عامل نیز وجود دارد که انتخاب و عمل او را محدود می‌کند: بسیار دشوار است که آن دسته از مفاد دستور کار را که محور توجه است از مواد دیگر جدا کنیم. توزیع برنامه‌های شورا میان اعضا به معنی آن است که اکثر جلسات شورا، دستور کاری ثابت دارند اما هر کس در COREPER یا یک اجلاس وزارتی می‌تواند بر روی مسئله مورد علاقهٔ خود تأمل و پافشاری کند. بنابراین، رئیس نمی‌تواند در این مورد بیش از حد بلند پروازانه عمل نماید در غیر این صورت، دوران شش ماهه ریاست او با موفقیت قرین

نخواهد گردید. باید به خاطر داشت که الگوی رایج برای رئیس جدید شورا، تشکیل یک شورای فنی برای بررسی مثلاً ۲۰ رهنمود پیشنهادی رئیس جدید و تعیین هشت رهنمود به عنوان اولویت کاری او می‌باشد. این برنامهٔ کار، سپس در فعالیتهای شورا منعکس می‌شود و تا پایان دورهٔ ریاست، احتمالاً چهار هدف تحقق پیدا می‌کند ضمن این که سه هدف نیز مراحل نهایی خود را طی می‌کنند.

در جلسات شورا در سطح وزارتی، ممکن است مسائل تحریک کننده و جنجالی مطرح شده و جلسه به هرج و مرج کشیده شود: حدود یک صد نفر در محل جلسه حضور دارند (بدون محاسبهٔ کارشناسان و مفسران). هر هیئت نمایندگی شش یا هفت عضو دارد. تعداد اعضای کمیسیون نیز همین قدر است و ریاست جلسه نیز متشکل از دبیرخانه و مقامات ملی است. شرکت کنندگان در جلسه، معمولاً متغیرند (تأخیر ورود وزرا و ترک زودتر از موعد جلسه توسط آنان، حضور یا عدم حضور مقامات بسته به مسائل مطروحه در دستورکار، مشورت کارشناسان با مقامات رسمی دربارهٔ مسائلی که جدید مطرح می‌شوند). در اوقات تنفس انبوهی از اعضای هیأتهای نمایندگی ازدحام می‌کنند. برخی مواقع یک یا چند هیأت نمایندگی به منظور تبادل نظر و کسب اطلاعات بیشتر، خواهان تمدید مدت تنفس می‌گردند. طی این مدت با استفاده از خطوط تلفنی، با پایتخت‌های ملی تماس برقرار می‌شود تا نکات مبهم در مواضع هیأتها روشن شود و یا حتی تجدید نظر احتمالی در مواضع، به تأیید مقامات ارشد یک کشور برسد. لذا، جای تعجب نیست که آن دسته از هیأتهای نمایندگی که تحت ریاست وزرای با نفوذی که به لحاظ سیاسی وزنهٔ سنگینی در داخل کشور دارند اداره می‌شوند، می‌توانند به خوبی پیچیدگی‌های مسائل مطروحه را درک کرده و به سرعت در برابر آن‌ها عکس العمل نشان دهند، از نفوذ قابل ملاحظه‌ای در شورا برخوردارند.

یک روش رایج در جلسات شورا، بویژه هنگامی که مذاکرات پیشرفت چندانی ندارد، روش بحث همگانی است. به موجب این روش، رئیس جلسه از هر هیأت نمایندگی می‌خواهد که خلاصه‌ای از مواضع خویش را دربارهٔ مسئلهٔ مورد بحث ارائه دهد. این روش، موجب خواهد

شد که بحث در دست گروهی اندک ازکشورها متمرکز نشود و مواضع همهٔ کشورها مطرح گردد. با مطرح شدن مواضع همهٔ کشورها، زمینه برای نیل به توافق احتمالی مشخص می‌گردد و رئیس درمی‌یابد که آیا اصولاً دستیابی به توافق ممکن است یا اینکه اقدامی باید صورت گیرد تا بتوان به تصمیم رسید. اما، این روش، علیرغم مزایایی که دارد، معایبی را نیز دارا می‌باشد: بخصوص کشورها ممکن است برای اصلاح نظرات خود وقتی که آنرا بصورت عمومی و علنی طرح کنند با مشکل مواجه شوند. یکی دیگر از این معایب وقت‌گیر بودن آن است. اگر حتی هر هیأت نمایندگی برای بیان مواضع خود ۵ دقیقه وقت صرف کند، بیان تمامی مواضع بیش از یک ساعت زمان می‌برد. لذا، مشاوران رئیس به رئیس شورا توصیه می‌کنند که در استفاده از این روش محتاطانه عمل نماید و تنها در صورتی که هیچ روش دیگری ممکن نباشد به این روش متوسل شود. معمولاً بهتر است از روشهای دیگری چون دعوت ازکمیسیون برای اصلاح طرح، و یا تلاش برای به انزوا کشاندن مخالفان سرسخت به امید وادار کردن ایشان به عقب‌نشینی استفاده شود.

نکتهٔ آخری که به آن اشاره شد، نشانگر اهمیت نقش ریاست شورا است: نقشی که نه فقط از نظر اولویت‌بندی مسائل مطروحه در دستور کار اهمیت دارد بلکه در تمامی طول مدتی که جلسه ادامه دارد نیز اهمیت خود را حفظ میکند. یک رئیس حساس و تیزهوش معمولاً می‌تواند بدرستی تشخیص دهد که مشکل سازی یک کشور چه وقت جدی و خطرناک است: اینکه مخالفت عجولانه یک کشور، آیا صرفاً بدلایل سیاسی داخلی ابراز می‌شود و فقط باید آنرا یک مانور سیاسی تلقی کرد که تأثیری در تصمیم‌گیری نهایی شورا ندارد یا اینکه، بر عکس باید بر روی این مخالفت توقف کرد و برای آن وقت گذاشت. برعکس، یک رئیس ضعیف، ممکن است در حالت اول، طرح را متوقف بگذارد و یا آنرا به جهتی هدایت نماید که هدف از آن نیل به راه حل مصالحه جویانه باشد.

روابط و فرآیندهای غیررسمی

ویژگی نهایی بسیار مهم شبکهٔ شورا، نقش مناسبات و فرآیندهای غیر رسمی است. با سه مثال می‌توان این مسئله را بهتر درک کرد.

اول، بسیاری از تفاهمات و توافقات، بر سر میز نهار حاصل می‌شوند که جزء جدایی‌ناپذیر اجلاسیه‌های وزارتی می‌باشد. در این ضیافت‌ها، فقط وزراء شرکت می‌کنند که از جانب معدودی مترجم همراهی می‌گردند. (اغلب وزراء قادرند مستقیماً با یکدیگر تماس برقرار نمایند ـ و اینکار معمولاً به زبان فرانسه و انگلیسی انجام می‌شود). دوم، هرکجا که در مذاکرات وزراء مشکلی بروز کند، نقش یک رئیس هوشمند و خبره تعیین کننده است. وی میتواند با اعلام تنفس و یا به تعویق انداختن دستور جلسه، فرصت لازم را برای یافتن راه حل‌های ممکن ایجاد نماید. رئیس می‌تواند در این فرصت متن ضبط شدهٔ مذاکرات را با یک یا چند هیأت نمایندگی مرور کند و یا اینکه با شرکت نمایندگان همه کشورها و کمیسرهای مربوطه و نیز تعداد دیگری از کارشناسان و مقامات، امکان دستیابی به راه حل را بررسی نماید.

سوم، اغلب مقامات ملی مستقر در بروکسل، معمولاً همکاران خود را در دیگر نمایندگیها به خوبی می‌شناسند. و این شناخت بسیار بیشتر از همکاران مقیم پایتخت‌های ملی‌شان می‌باشد. این شناخت موجب می‌گردد که آنها بتوانند بدرستی تشخیص دهند که مواضع یک کشور، چه وقت باید ژست سیاسی و چه وقت موضع واقعی آن کشور تلقی شود و دستیابی به مصالحه، چگونه باید صورت گیرد. در واقع، نوعی زبان رمزی در مورد مواضع هیأتهای نمایندگی، میان مقامات این هیأتها حاکم می‌باشد: به عنوان مثال، اگر یک عضو هیأت نمایندگی اعلام کند "این مسئله برای وزیر متبوع من بسیار مهم است" یا "وزیر مافوق من بر روی این نکته بسیار تأکید می‌کند" همکاران وی در می‌یابند که برای اجتناب از بروز مشکل در گردهمایی وزرا، باید این تذکر جدی گرفته شده و بحث‌های لازم در سطوح پائین‌تر از وزارت انجام شود.

نکات پایانی

در سالهای اخیر اصلاحات مهمی هم در ساختار و هم مسائل کارکردی شورا صورت گرفته است. این اصلاحات برای برطرف کردن مشکلاتی بوده که در شورا تصور می‌شده از جمله اینکه قدرت بیش از حد پراکنده است، انسجام میان شوراهای بخشی به اندازهٔ کافی قوی نیست و حتی برخی از این شوراها در درون خود از عدم انسجام کافی رنج می‌برند، و بالاخره، فرآیندهای سیاست‌گذاری هنوز بسیار کند و بطئی می‌باشند. مهمترین این اصلاحات عبارت بوده از افزایش قابل توجه رأی‌گیری بروش اکثریت کیفی، ارتقاء نقش ریاست، افزایش همکاری که بین ریاست‌های متوالی صورت گرفته است، و کاهش کمیته‌ها و مجموعه‌های فرعی شورا. تغییرات بیشتری هم انتظار می‌رود در آینده اتفاق بیفتد، از جمله تغییر احتمالی ریاست دوره‌ای شورا. اما این اصلاحات هنوز کافی نیستند. بسیاری معتقدند که این نقاط ضعف در ساختار شورای وزیران باید از طریق تشکیل نوعی "ابرشورا" (Super council) که دارای اختیار تحمیل الگوی سیاست‌گذاری بر شوراهای فنی و فرعی باشد، رفع گردد. این شورا می‌تواند برای تشخیص اولویتها و جمع‌بندی مسایل و مشکلات، کارساز باشد اما، امید بیش از حد بستن به آن، ساده‌لوحی است. تازه این در صورتی است که موانع بزرگی که بر سر راه تشکیل چنین شورایی وجود دارد، رفع شود. همانطور که تجربهٔ شورای اروپا نشان می‌دهد، رؤیای ظهور رهبران قدرتمند ملی که بتوانند چارچوبهای عقلایی سیاست‌گذاری را برای اتحادیهٔ اروپا طراحی کنند، تحقق پیدا نکرد و این رؤیا، اکنون با واقعیتهای سیاسی موجود اروپا در تباین آشکار قرار گرفته است.

فصل دهم

شورای اروپا

خاستگاهها و توسعه
عضویت
سازمان
نقش‌ها و فعالیت‌ها
شورای اروپا و نظام اتحادیه اروپا
نکات پایانی

خاستگاهها و توسعه

اگرچه در معاهدات تأسیس جامعهٔ اروپا، تشکیل جلسات رؤسای دولتها پیش‌بینی نشده بود، اما در دههٔ ۱۹۶۰ و اوائل دههٔ ۱۹۷۰ چند جلسه از این نوع برگزار گردید. در سال ۱۹۷۴، در جریان اجلاس پاریس، مقرر شد که این جلسات حالت نهادین به خود گرفته و نهادی بنام "شورای اروپا" (European Council) تشکیل شود.

علت اصلی تشکیل شورای اروپا این بود که هر روز بیشتر از روز پیش احساس می‌شد که جامعهٔ اروپا از پاسخگویی کافی و سریع به چالشهای جدید و دشوار عاجز مانده است. نه کمیسیون اروپا، که مواضعش بعلت تأکید بر "مصالحهٔ لوکزامبورگ" و لزوم موافقت عمومی دولتها در فرآیند تصمیم‌گیری اروپایی تضعیف شده بود، و نه شورای وزیران اروپا که در اثر

رهبری لازم را بر فرآیندهای اروپایی اعمال نمایند. تأکید بر افزایش اختیارات مقامات مرکزی، در واقع به معنی تأکید بر افزایش کارآیی جامعه در سطح محلی و بین المللی بود. "ژیسکاردستن" رئیس جمهور وقت فرانسه که او را باید در کنار "هلموت اشمیت" صدر اعظم آلمان، معمار اصلی "شورای اروپا" نامید، معتقد بود که آنچه جامعهٔ اروپا به آن نیاز دارد ارگانی است که بتواند رؤسای دولتهای اروپایی را بر یک مبنای غیر رسمی گرد هم آورده و امکان تبادل نظر آنها را فراهم آورد. این تبادل نظر، بدون تردید به بهبود درک متقابل در بالاترین سطوح کمک کرده، به توسعهٔ سیاسی جهت داده و برخی مواقع نیز موانع موجود را از سر راه برخواهد داشت. در آن زمان تصور نمی‌شد که رهبران اروپایی تا این حد خود را درگیر جزئیات سیاست‌گذاری‌های جامعهٔ اروپا سازند.

بنابراین، تشکیل رسمی شورای اروپا بسیار ساده صورت گرفت: چند پاراگراف در بیانیهٔ پاریس به این امر اختصاص یافت. عمده‌ترین این پاراگراف‌ها به قرار زیر بودند:

با توجه به نیاز یک نگرش عمومی در حل معضلات داخلی و خارجی اروپا، رؤسای دولتها، برای اطمینان از پیشرفت و تداوم فعالیتهای جامعهٔ اروپا و بویژه برای همکاری سیاسی میان خود، این مسئله را لازم تشخیص دادند.

بنابراین رؤسای دولتها تصمیم گرفتند، همراه با وزرای خارجه خود سه بار در سال (و در صورت لزوم بیشتر) در قالب "شورای جامعهٔ اروپا" و به منظور ارتقاء سطح همکاریهای سیاسی در اروپا، گرد هم آیند. دبیرخانهٔ اجرایی این شورا با استفاده از روشها و الگوهای موجود تشکیل خواهد شد.(۱)

دو نکته در رابطه با این بیانیه قابل ذکر است. اولاً، بیانیهٔ مزبور بسیار مبهم و دوپهلو تنظیم شده بود و بسیاری از مسائل را بدون پاسخ باقی می‌گذاشت که مهمترین آنها نقش و وظیفهٔ دقیق شورای اروپا بود. ثانیاً، بیانیهٔ مزبور از هیچ جایگاه قانونی و حقوقی برخوردار نبود و فقط به

---

۱. متن کامل این اعلامیه در منبع زیر آمده است:

Harryvan and van der Harst, 1997, pp. 181-3.

منزلهٔ اعلام توافق سیاسی میان رهبران ملی بود و هیچ اشاره‌ای به جایگاه رسمی و حقوقی شورای اروپا در ساختار جامعهٔ اروپا نمی‌کرد.

در واقع شورای اروپا، به روشی مشابه با "مصالحهٔ لوکزامبورگ" و "شورای همکاری سیاسی اروپا" (EPC)، بصورت غیر رسمی (و نه رسمی و قانونی) وارد ساختار جامعهٔ اروپا شد. اما، با گذشت سالها، بتدریج، شورای اروپا، جایگاه رسمی و قانونی خود را (اگر چه با احتیاط و بصورت آزمایشی) پیدا کرد. این مهم طی چهار مرحله حاصل شد: اول، بیانیه‌های صادره توسط خود شورای اروپا در اواخر دههٔ ۱۹۷۰ و اوائل دههٔ ۱۹۸۰ (بویژه بیانیه‌های لندن (۱۹۷۷) و اشتوتگارت (۱۹۸۳) تا حدودی نقش و وظائف این نهاد را مشخص کرد. دوم، در سال ۱۹۸۶، "شورای اروپا" برای نخستین بار در قالب SEA از موقعیت قانونی بهره‌مند گردید (اگر چه فقط دو بند کوچک به این شورا اختصاص یافته بود اما در همین دو بند عضویت در این شورا مشخص شده بود و تعداد حداقل جلسات سالیانهٔ آن نیز از سه به دو جلسه کاهش پیدا کرد). بعلاوه، این بندها در معاهدات جامعه اروپا گنجانده نشدند. سوم، در "معاهده ماستریخت" که در واقع نسخهٔ توسعه یافتهٔ SEA بود، در سه مناسبت به مسئله شورای اروپا اشاره شده است: مسئولیت تشخیص جهت کلی توسعه EU به آن تفویض شد، وظایف و اختیارات تصمیم‌گیری خاص در رابطه با EMU به آن داده شد، و اختیارات مهمی در ستون CFSP به آن واگذار گردید. چهارم، معاهده آمستردام، مفاد معاهده ماستریخت در رابطه با نقش راهبردی کلی آن نسبت به EMU را تأیید و موضع شورای اروپا را در زمینه CFSP تقویت کرد. لذا اختیارات معاهده‌ای شورای اروپا به شرح ذیلند:

● در مقررات مشترک TEU که تحت مادهٔ ۴ (ماده D قدیم) طبقه‌بندی شده آمده است:

شورای اروپا، انگیزه و محرک لازم را برای توسعهٔ اتحادیهٔ اروپا ایجاد کرده و رهنمودهای سیاسی کلی را در این رابطه عرضه خواهد نمود.

شورای اروپا، رؤسای کشورها یا دولتها را همراه با رئیس کمیسیون اروپا گرد هم می‌آورد. وزرای خارجهٔ کشورهای عضو و نیز یک عضو دیگر کمیسیون اروپا نیز، اعضای اصلی را

همراهی و مساعدت خواهند کرد. شورای اروپا، حداقل سالی دو جلسه خواهد داشت که تحت ریاست رئیس کشور یا دولتی که ریاست شورا را بدست دارد، برگزار می‌شود. شورای اروپا، پس از برگزاری هر جلسه، و نیز در پایان هر سال، گزارشی را دربارهٔ پیشرفتهایی که در جهت نیل به اهداف اتحادیه اروپا بدست آمده، تقدیم پارلمان اروپا خواهد کرد.

بدین ترتیب، به نقش کلی شورای اروپا، در یک سند قانونی اشاره شد. اما، این اشاره، در قالب الفاظی بسیار کلی بیان شد و (از آنجا که این "مقررات مشترک" در معاهدات جامعه اروپا گنجانده نشده بود) جای تفسیرهای مختلف را دربارهٔ نقش و وظائف شورا و دیگر مقررات مادهٔ ۴ باز گذاشت: تفاسیر و اختلاف نظرهایی که قابل طرح در دیوان دادگستری اروپا نبود.

● در عنوان هفتم (عنوان ششم قدیم) از معاهده جامعهٔ اروپا، که به سیاست پولی و اقتصادی اختصاص دارد، از نقش رؤسای دولت‌ها برای نخستین بار، یاد می‌شود. بطور کلی در این فصل دوبار به شورای اروپا طبق عنوان هفتم اشاره می‌شود: مادهٔ ۹۹ (۱۰۳ قدیم) نقش مهمی برای شورا در رابطه با رهنمودها و توصیه‌های اقتصادی کشورهای عضو قائل گردیده است. همچنین به موجب مادهٔ ۱۱۳ (ماده ۱۰۹b قدیم)، بانک مرکزی اروپا باید گزارش سالیانه‌ای را تقدیم شورای اروپا نماید. به موجب عنوان هفت، رؤسای دولتها، مسئولیتی فراتر از عضویت در شورای اروپا دارند. در ماده ۱۱۲ (ماده ۱۰۹a قدیم)، اعضای اصلی "بانک مرکزی اروپا" توسط رؤسای کشورها یا دولتهای عضو منصوب خواهند شد. در جای دیگر از این فصل، یعنی در مواد ۱۲۱ و ۱۲۲ (۱۰۹j و ۱۰۹k قدیم) تصمیم نهایی دربارهٔ انتقال به EMU، و صلاحیت کشورها برای پیوستن به مرحلهٔ سوم، با اکثریت کیفی آرا در شورای وزیران با شرکت رؤسای دولتها و کشورها اتخاذ می‌گردد.

● مادهٔ ۱۳ معاهدهٔ اروپای واحد که توسط معاهده آمستردام اصلاح شده، برای شورای اروپا در رابطه با CFSP، نقش بسیار مهمی قائل است:

۱- شورای اروپا اصول و رهنمودهای کلی برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک از جمله موضوعات دارای آثار دفاعی را تعریف خواهد کرد.

۲- شورای اروپا چنین تصمیم مـی‌گیرد کـه استراتـژی‌های مشـترک، تـوسط اتـحادیه در زمینه‌هایی اجرا شوند که حائز منافع مهم مشترک می‌باشند. استراتـژی‌های مشـترک اهـداف، مدت زمان و ابزاری که قرار است در اختیار اتحادیه قرار گیرند را در بردارند.

۳- شورا تصمیمات لازم برای تعریف و اجرای سیاست امنیتی و خارجـی مشـترک را بـر مبنای رهنمودهای اساسی تعریف شده به وسیله شورای اروپا اتخاذ خواهد نمود.

شورا استراتژی‌های مشترک را به شورای اروپا توصیه و آنها را اجرا خواهد نمود، به ویژه با پذیرش اقدامات و مواضع مشترک.

شورا، یکپارچگی، کارآمدی و تأثیرگذاری اقدام اتحادیه را تضمین می‌کند.

ممکن است چنین تصور شود که مبنای معاهده‌ای محدود شـورای اروپـا -کـه تـا زمـان تصویب SEA به رسمیت شناخته نشده و خارج از چارچوب مـعاهده تأسـیس بـود و فـقدان شفافیت نقش‌های دقیق آن به ویژه در ارکان یک و سه هنوز هم دیده مـی‌شود - مـی‌توانست توانایی شورای اروپا در اعمال نفوذ و استقرار خود به عنوان یک نهاد مهم تصمیم‌گیری را با مانع روبرو سازد.

اما، در عمل چنین نیست، زیرا جایگاه و موقعیت شرکت‌کنندگان در جـلسهٔ شـورا (بـویژه رهبران ملی) آنچنان رفیع است که آنها کم و بیش می‌توانند در میان خود تـصمیم بگـیرند کـه شورای اروپـا چه کاری «باید» و چه کاری «نباید» انجام دهد. بنابراین، تحول، عملکرد و نفوذ شورای اروپا، قبل از آنکه نتیجهٔ توافق آنها بر روی مقررات و قوانین باشد، مدیون اولویتهایی است که شرکت کنندگان در شورا در زمینهٔ مسائل سیاسی و عملی برای خود قائلند.

در واقع، شورای اروپا برای اینکه بتواند حداکثر انعطاف پذیری و قابلیت مانور خود را حفظ کند، سعی می‌کند از محدود کردن خویش در چارچوب قوانین و مقررات اتحادیهٔ اروپا، طفره برود (بویژه آندسته از قوانین و مقرراتی که - مانند احکام دیوان دادگستری اروپا - شورای اروپا را ملزم به حرکت در چارچوب مفاد معاهدات جامعه می‌کنند).

شورای اروپا با استفاده از فرصت تصمیم‌گیری دربارهٔ آنچه که باید انجام شود، توانسته است

نقش‌ها و وظائف متعددی را بر عهده بگیرد. ماهیت دقیق این نقش‌ها و وظائف، بطور مشروح در سطور آینده بیان شده است و در اینجا فقط به ذکر این نکته بسنده می‌شود که این نقش‌ها و وظائف در واقع به وظائف بسیار مهم و تعیین کننده‌ای که رسماً برای این نهاد در نظر گرفته شده، اضافه گردیده است. در واقع، ایفای این نقش‌ها، شورای اروپا را در مرکز فرآیند تصمیم‌گیری اتحادیهٔ اروپا قرار داده است: این نهاد، برخلاف چهار نهاد عمدهٔ دیگر اتحادیهٔ اروپا که بر مبنای روش روزمره حرکت می‌نمایند، توجه خود را به تعیین پارامترهای کلی و دراز مدت در سیستم اروپایی معطوف می‌کند و تصمیمات نهایی و قانونی توسط دیگر نهادهای اتحادیهٔ اروپا اتخاذ می‌گردد. اما، تصمیمات مهم سیاسی در رابطه با توسعهٔ سیاست‌گذاری و نهادهای اروپایی عموماً توسط شورای اروپا اتخاذ می‌گردند و یا در چارچوب خط مشی تعیین شده توسط این شورا عملی می‌شوند.

عضویت

همانطور که در مادهٔ ۴ مقررات عمومی TEU آمده است (به سطور قبل مراجعه کنید)، دو "سطح" عضویت در شورای اروپا وجود دارد: رؤسای دولت یا حکومت کشورهای عضو و رئیس کمیسیون؛ و وزرای خارجه کشورهای عضو و یک عضو دیگر کمیسیون که برای کمک حضور می‌یابد. در عمل، تنها رؤسای دولت‌هایی که در شورای اروپا حضور می‌یابند رؤسای جمهور فرانسه و فنلاند می‌باشند که اختیارات سیاسی آنها بسیار بیشتر از اختیارات اسمی و مقطعی سایر رؤسای دولت هاست. گاهی اوقات سایر وزرا جای وزیران خارجه را می‌گیرند به ویژه هنگامی که فرانسه دوره "همکاری میان اعضای احزاب مخالف" را طی می‌کند و در این مواقع نخست وزیر حضور می‌یابد.

علاوه بر این ۳۲ نفر، تنها تعداد معدود دیگری اجازه حضور در محل نشستهای رسمی شورای اروپا را دارند: مترجمان همزمان، شش مقام رسمی (دو نفر از کشوری که مقام ریاست شورا را به دست دارد، یک نفر از دبیرخانهٔ شورا - یکی از وظائف اصلی این سه نفر ثبت صحیح

و دقیق مذاکرات است – و سه نفر از کمیسیون اروپا – از جمله، دبیر کل کمیسیون اروپا) و کارمندان دولتی (بر این اساس که در هر زمان فقط یک مشاور از هر کشور اجازه ورود به جلسه دارد).

در سالهای اخیر، با توجه به اهمیت فزاینده EMU عملاً وزرای عضو شورای Ecofin در جنب جلسات شورای اروپا، تشکیل جلسه داده و مسائل مالی و اقتصادی مهم را در دستور کار جلسات خود قرار داده‌اند.

هر کشور عضو، یک آپارتمان تک اتاقه در جوار محل اجلاس دارد که در اختیار اعضای هیأت نمایندگی آن کشور می‌باشد. اعضای هیأت در صورت لزوم در این محل گرد هم می‌آیند. تعداد نمایندگان رسمی هر کشور در حالت عادی محدود می‌باشد اما، کشورها همیشه هیأت نمایندگی خود را با گروهی دیگر از مقامات رسمی تکمیل می‌کنند که در قالب هیأت‌های فنی یا غیر رسمی هیأت نمایندگی را همراهی می‌نمایند.

بنابراین، عضویت در شورای اروپا، بر اساس الگوی شورای وزیران اروپا صورت می‌گیرد، یعنی اینکه این شورا نیز متشکل از هیأت‌های نمایندگی ملی به علاوه هیأت نمایندگی کمیسیون اروپا است. اما، بر خلاف شورای وزیران، شرکت کنندگان در شورای اروپا از جانب گروه مقامات ملی همراهی نمی‌شوند. علت اصلی محدودیت دسترسی به فضای اجلاس سران، تشویق احتراز از رسمیت و افزایش فراغ بال و عدم ضرورت آن به دلیل قانونگذار نبودن شورا است. اما در عمل تحقق این شرایط مطلوب بسیار مشکل می‌باشد، بخصوص با توجه به افزایش شرکت کنندگان بدلیل افزایش کشورهای عضو اتحادیه و افزایش اهمیت تصمیماتی که شورای اروپا اتخاذ می‌کند.

سازمان

برگزاری نشست‌های شورای اروپا

بخش عمدهٔ مسئولیت آماده سازی جلسات شورای اروپا بر عهدهٔ رئیس شوراست (سمتی که

همتای ریاست شورای وزیران است). اینکه رئیس دولتی که عهده دار پست ریاست است تا چه حد در کار آماده سازی مقدمات جلسات شورا دخالت می‌کند، به شرایط، شیوهٔ کار و اولویتهای شخصی او بستگی دارد. برخی از رؤسا، فعالیت اندکی در این زمینه داشته و صرفاً بـه انـتشار نامه‌ای میان اعضا که حاوی رئوس دستور کار و روش‌های پیشنهادی برای بررسی این مباحث می‌باشد، بسنده می‌کنند. دیگران، به ویژه کسانی که احتمال می‌دهند بـا جـلسه‌ای طـوفانی و دشوار روبرو باشند و یا کسانی که درصدد جلب نظر رسانه‌های گروهی هستند، مـمکن است نقشی فعال و علنی در این رابطه ایفا نمایند (از جمله سفر به همه یا برخی از پایتخت‌های ملی).

صرف نظر از اینکه رؤسای دولتها چه روشی را برای آماده سازی جلسات شـورا انـتخاب می‌کنند، مقامات ملی و وزرای خارجه تا حد قابل ملاحظه‌ای در امر آماده سازی این جلسات مشارکت می‌ورزند. روش «معمول» این است که مقامات ارشد دفتر ریاست شورا در همکاری نزدیک با دبیرخانهٔ شورای وزیران (شورای اروپا دارای دبیرخانه نیست)، گروه Antici (به فصل ۹ مراجعه کنید) و کمیسیون اروپا، مباحث قابل طرح در جلسهٔ شـورا را تـنظیم مـی‌نمایند. ایـن مباحث، سپس تقدیم COREPER، و یا در مورد مسائلی که به CFSP مربوط می‌شوند تقدیم کمیتهٔ سیاسی (که متشکل از مدیران سیاسی وزارتخانه‌های امورخارجه می‌باشد) می‌شود. و بالاخره، حدود ده روز قبل از برگزاری اجلاس شورای اروپا، وزرای خارجه برای نـهایی کـردن دستور کار گرد هم می‌آیند و معمولاً برخی مذاکرات مقدماتی را نیز دربارهٔ مفاد دستور کار انجام می‌دهند. در مواردی که به ویژه انتظار برگزاری جلسه‌ای طوفانی و دشوار می‌رود، ممکن است علاوه بر دستور کار «معمول» فوق، جلسات متعددی برای آماده سازی مقدمات جلسه اصلی برگزار شود و وزرای خارجه و نیز شوراهای فنی مربوطه قبل از آغاز رسمی جلسه شورای اروپا، طی نشست‌های متعدد به حل و فصل مقدماتی برخی از دشواریهای دستور کار بپردازند.

تدوین دستور کار

تقریباً همه دستور کارهای شورای اروپا مفصل هستند.

● برخی مسائل، به علت اهمیت ذاتی آنها، همیشه در دستور کار شورا قرار دارند. از آن جمله است وضعیت عمومی اقتصادی در اتحادیهٔ اروپا، و ملاحظات مربوط به تحولات صورت گرفته در رابطه با SEM ، EMU، ارتقاء اشتغال و عضوگیری.

● کمیسیون اروپا ممکن است بر روی گنجاندن مبحثی در دستور کار شورا پافشاری کند که حداقل از سوی رئیس و برخی از اعضا حمایت می‌شود. سابقه این مسئله، برای مثال به «برنامهٔ عمل» برای تقویت رشد اقتصادی و مبارزه با بیکاری در دستور کار اجلاس دسامبر ۱۹۹۲ «ادنیبورگ»، بر می‌گردد.

● رئیس شورا، ممکن است تحت حمایت یا فشار کمیسیون اروپا و همه یا برخی از اعضای شورا، یک سیاست مهم و یا ترتیب نهادین جدید را در دستور کار جلسه قرار دهد. وقایعی که به انعقاد معاهده ماستریخت منجر شد، گواه این مورد می‌باشد: تصمیم به ایجاد کنفرانس بین دولتی دربارهٔ EMU در اجلاس سران استراسبورگ (۱۹۸۹) اتخاذ گردید، تصمیم دربارهٔ تشکیل کنفرانس بین دولتی موازی دیگری دربارهٔ اتحادیهٔ سیاسی در نشست ویژهٔ دوبلین (آوریل ۱۹۹۰) اتخاذ شد، تاریخ آغاز بکار این دو کمیته نیز در اجلاس دوبلین (ژوئن ۱۹۹۰) تعیین گردید، کمیته‌های مزبور رسماً در جریان اجلاس رم (دسامبر ۱۹۹۰) گشایش یافتند و گزارش نهایی خود را در مورد محتوای TEU تقدیم اجلاس سران ماستریخت (دسامبر ۱۹۹۱) نمودند که گزارش مزبور مورد تصویب قرار گرفت. وقایعی که منجر به تصویب معاهده آمستردام شدند نیز مشابه همین بودند.

● تصمیم‌گیری دربارهٔ مسائل مبرمی که نیازمند قطعنامه یا لااقل تصویب شورای وزیران هستند. برای مثال، تصمیم به آغاز مذاکرات الحاق به اتحادیه اروپا در بهار ۱۹۹۸ با پنج CEEC و قبرس، در اجلاس سران لوکزامبورگ ۱۹۹۷ اتخاذ شد.

● مسائل بر جای مانده از اجلاس قبل. مثلاً اجلاس سران کاردیف (Cardiff) ژوئن ۱۹۹۸، از کمیسیون دعوت کرد "به نشست‌های آتی شورای اروپا" در خصوص پیشرفت حاصله در گنجاندن حفاظت از محیط زیست در سیاست‌های EU برای تحقق توسعه پایدار "گزارش

دهد".[۱]

● گزارشها بررسی و یا حداقل، در نظر گرفته خواهند شد. برای مثال گزارش‌های تهیه شده درباره موضوعات ذیل تقدیم اجلاس سران دسامبر ۱۹۹۷ لوکزامبورگ شدند: گزارش شورا درباره عضوگیری و **دستورکار ۲۰۰۰**؛ گزارش شورا درباره آمادگی جهت مراحل سه گانه EMU؛ گزارش شورا پیرامون دستاوردهای حاصله در زمینه دادگستری و امور داخلی در سال ۱۹۹۷؛ گزارش شورا در خصوص مواد مخدر؛ گزارش کمیسیون درباره همکاری منطقه‌ای در اروپا؛ گزارش کمیسیون در خصوص "قانونگذاری بهینه"؛ گزارش کمیسیون راجع به اجرای طرح اقدام در خصوص بازار داخلی؛ گزارش کمیسیون درباره شبکه‌های فرا اروپایی (گزارش سالانه)؛ گزارش کمیسیون درباره اجرای توصیه‌های «گروه نمایندگان شخصی برای مدیریت مؤثر و قوی» (SEM ۲۰۰۰)، و نتیجه‌گیری‌های شورا از آن گزارش.[۲]

● شرایط بین‌المللی ممکن است بحث‌ها، اعلامیه‌ها و یا تصمیماتی را ایجاب کنند. مثلاً اجلاس سران کاردیف ژوئن ۱۹۹۸، در میان سایر موارد، تجارت بین‌المللی، روابط آمریکا - EU، آفریقای جنوبی، روسیه، فرآیند صلح خاورمیانه، و آزمایش‌های هسته‌ای هند و پاکستان را مورد بررسی قرار داد.[۳]

اجلاسیه‌های منظم شورای اروپا که دوبار در سال برگزار می‌شوند، مجموعهٔ متنوعی از مسائل را در دستورکار خود دارند که به برخی از آنها در سطور قبل اشاره شد. اما، وقتی جلسات فوق‌العاده برگزار می‌شوند (و حداقل یک جلسه از این نوع در هر سال تشکیل می‌گردد) وضع فرق می‌کند زیرا این جلسات با هدفی خاص برگزار می‌گردند و بیش از یک روز ادامه پیدا نمی‌کنند، لذا، مسائل محدودتری را در دستورکار خود دارند. به عنوان مثال اجلاس سران بیرمنگام (اکتبر ۱۹۹۲)، اسماً برای بحث در خصوص بحران جاری ERM[۴] برگزار شد. اعضای شورا، ناخرسندی خود را از آنچه که دولت انگلیس «خط مشی اشتباه اتحادیه در قبال ERM»

1. European Council. 1998, p.12.
2. European Council. 1997b, Appendix 4.
3. European Council. 1998, Annex III.
4. Exchange Rate Mechanism

می‌نامید ابراز کردند و لذا، بحث به مسئله شفافیت و سوبسیدهای دولتی کشیده شد. اجلاس ویژه لوکزامبورگ (نوامبر ۱۹۹۷) برای تقویت سیاست‌های اشتغال در EU برنامه‌ریزی و بر رهنمودهای تعیین شده توسط کمیسیون متمرکز شد. این رهنمودها توسط Ecofin و شوراهای اشتغال و امور اجتماعی، به طور جداگانه، و در یکی از نشست‌های مشترک شورا برای تمهید اجلاس سران مذکور مورد بحث و بررسی قرار گرفته بودند.

مکان و زمان برگزاری نشست‌ها

جلسات شورای اروپا که بر طبق TEU هر شش ماه یکبار برگزار می‌شوند باید در کشور رئیس شورا منعقد گردند. وقتی قانون مربوط به برگزاری دو جلسه در سال در SEA گنجانده شد، تصور بر این بود که جلسات فوق العادهٔ شورا در بروکسل برگزار می‌شود. اما این جلسات نیز در کشور رئیس شورا برگزار می‌شوند.

جلسات عادی شورای اروپا در ابتدا و انتهای دورهٔ ریاست برگزار می‌شوند (در ژوئن و دسامبر) و معمولاً دو روز ادامه پیدا کرده و از ابتدای روز اول تا بعد از ظهر روز دوم امتداد می‌یابد. زمان و مدت جلسات فوق العاده، بستگی به مسائل مطروحه در آن دارد. اما به ندرت جلسه‌ای از یک روز فراتر می‌رود - جلسه مارس ۱۹۹۹ برلین که برای اتخاذ تصمیم‌های نهایی در خصوص لوایح **دستورکار ۲۰۰۰** تشکیل شد، بسیار غیر متعارف بود زیرا بیش از سه روز طول کشید.

سیر نشست

در حالت عادی (البته نه به طور ثابت و خشک)، سیر جلسات شورای اروپا به قرار زیر می‌باشد:

● در روز اول شرکت کنندگان، در آستانه اجلاس سران برای شام و گاهی پس از صبحانه گرد هم می‌آیند و براساس دستورکار اولیه‌ای که قبلاً بر روی آن توافق صورت گرفته، اجلاس

عمومی شورا آغاز می‌شود. از سال ۱۹۸۷ به بعد، معمولاً جلسهٔ افتتاحیهٔ شورا با نطق رئیس پارلمان اروپا آغاز می‌شود. وزرای Ecofin می‌توانند در این زمان نشست جداگانه‌ای داشته باشند (قسمت‌های قبلی را ببینید).

● وقت نهار، یک زمان ارزشمند برای بحثهای غیر رسمی و گفتگوهای دو جانبه است. طی نهار، و البته در زمان صرف صبحانه، اغلب، جلساتی بین شرکت کنندگان در اجلاس سران و هیأت‌های نمایندگی ملی آنها تشکیل می‌شود.

● جلسه عمومی دیگری در بعد از ظهر برگزار می‌شود، گرچه بعضاً رؤسای حکومت‌ها و وزرای خارجه نشست‌های جداگانه‌ای برای خود دارند.

● هنگام شام نیز فرصت دیگری برای ادامه بحثهای غیر رسمی است. برخی مواقع، رؤسای دولتها، رئیس کمیسیون اروپا، وزرای خارجه و دیگر نمایندگان کمیسیون اروپا، شام را جداگانه سرو می‌کنند. اما این رویه متوقف شده و ضیافت شام بزرگی معمولاً برگزار می‌شود که بانی آن دولت پذیره و میزبان است که ریاست را برعهده دارد.

● آنچه که پس از شام روی می‌دهد، بستگی به پیشرفت کار جلسه دارد. روش معمول این است که رؤسای دولتها به «گپ دوستانه» و غیر رسمی ادامه می‌دهند ضمن اینکه وزرای خارجه نیز EPC (اکنون CFSP) را مورد بحث قرار می‌دهند. اما، در چند اجلاس اخیر، نشستهای غیر رسمی پس از شام کمتر شده‌اند. معمولاً برای اتمام کار جلسه‌های عمومی ادامه می‌یابند و یا ملاقات‌های دو جانبه تا دیر وقت انجام می‌شوند.

● در طول شب، رئیس شورا و اعضای دبیرخانهٔ شورا، پیش نویس جمع‌بندی فعالیت روز نخست شورا را تهیه می‌کنند و دربارهٔ شکل ادامهٔ بحث در روز آینده به تبادل نظر می‌پردازند.

● نشست بعدی شورا در صبح روز بعد و یا احتمالاً بعد از ظهر روز دوم ادامه آغاز می‌شود. در این نشست، معمولاً گزیده‌ای از بحثهای روز قبل دنبال می‌شود و پیش نویس جمع‌بندی روز نخست (که شب قبل تهیه شده بود) به بحث گذاشته می‌شود. سعی رهبران کشورها، اکنون متوجه ادامهٔ نتیجه‌گیری و جمعبندی از اجلاس است. در اینجا ممکن است رئیس بارها، تنفس

اعلام کند تا هیاتها بتوانند دقیقاً پیشنهادات مطروحه را مطالعه کرده و یا به گفتگوی غیر رسمی با یکدیگر بپردازند.

● اجلاس، معمولاً با انتشار یک بیانیه تحت عنوان «نتیجه گیریهای رئیس شورا» در بعد از ظهر یا شب بکار خود پایان می‌دهد. این بیانیه، معمولاً با توافق همگانی منتشر می‌شود اما، در دو حالت ممکن است اتفاق نظر بر روی متن آن وجود نداشته باشد. در چهار مورد که برخی تصمیمات خاص شورای اروپا توسط رأی اکثریت پذیرفته شوند، رأی‌گیری، تا حد زیادی به دلیل نارضایتی از مخالفت نامعقول انگلیس با تحولات همگرایی برگزار شد: در اجلاس میلان (۱۹۸۵) دانمارک، یونان و انگلیس در رای‌گیری دربارهٔ تشکیل کنفرانس بین دولتی که منجر به تصویب SEA شد شکست خوردند (دانمارک و یونان با اصل تأسیس SEA مخالفت نکردند ولی با اصل استفاده از رأی‌گیری اکثریت در شورای اروپا موافقت ننمودند)؛ در استراسبورگ، سال ۱۹۸۹، انگلیس تنها کشوری بود که با تصویب منشور اجتماعی و برگزاری یک کنفرانس بین دولتی در خصوص EMU مخالفت کرد؛ و در اجلاس سران ویژه رم در سال ۱۹۹۰، انگلیس باز هم تنها کشوری بود که با تعیین تاریخ برای مرحله دوم EMU مشکل داشت.

● مصاحبهٔ مطبوعاتی با شرکت صدها خبرنگار حاضر در جلسات شورا، برگزار می‌شود. این خبرنگاران، با پوشش خبری خود، اجلاسیهٔ شورا را در صدر رویدادهای جهانی قرار می‌دهند. رئیس شورای اروپا و رئیس کمیسیون اروپا، معمولاً به طور مشترک در این کنفرانس مطبوعاتی شرکت می‌کنند. به علاوه، هر هیأت نمایندگی به طور جداگانه نیز در کنفرانس مطبوعاتی شرکت می‌کند. در این کنفرانس‌ها، معمولاً گزارش‌های مختلفی از آنچه در جلسه گذشته، ارائه می‌شود.

مذاکره، چانه زنی و مصالحه، که جزئی مهم از جلسات شورای اروپا محسوب می‌شود و نیز اشکال مختلفی را که جلسه می‌تواند به خود بگیرد، با یک مثال می‌توان به روشنی تصویر کرد. برای این منظور، اجلاس دسامبر ۱۹۹۲ ادینبورگ را در نظر گرفته‌ایم (یکی از مهمترین جلساتی که در تاریخ شورای اروپا به لحاظ تصمیمات فراوان متخذه، اهمیت یافته است):

چندین مسئله مهم در دستور کار جلسه قرار داشت که باید مورد حل و فصل قرار می‌گرفت. «جان میجر» نخست وزیر انگلیس ریاست جلسه را بر عهده داشت. مهمترین این مسائل عبارت بودند از: تعیین یک استراتژی برای دولت دانمارک به منظور تکرار رفراندوم ژوئن که در آن مردم دانمارک پیمان ماستریخت را رد کرده بودند (دولت دانمارک امیدوار بود که رفراندم مجددی برگزار کند که در آن ضمن سایر مسائل بتواند اعلام کند که تعهدی برای پیوستن به EMU و سیاست مشترک دفاعی ندارد.)، ارائه تعریف روشن و مشخص از شفافیت و Subsidiarity (که به ویژه پس از ماستریخت به مثابهٔ اصول هدایت کنندهٔ آینده تلقی می‌شد) و ارائه فرمولی برای عملی ساختن آنها، توافق در مورد ابعاد و ترکیب بودجهٔ دورهٔ ۹۷-۱۹۹۳.

- بودجهٔ آن سال ده ماهه تنظیم شده بود زیرا کمیسیون اروپا تحت برنامه‌ای که به برنامه «دلور II» معروف شد، چنین پیشنهادی را مطرح کرده بود - چه ترتیباتی باید برای اجرای برنامه‌های کمیسیون اروپا جهت تقویت رشد و اشتغال در اتحادیهٔ اروپا، اتخاذ شود؟ آیا مذاکرات مربوط به پذیرش تقاضای عضویت کشورهای EFTA باید آغاز شود؟ (براساس مصوبهٔ اجلاس کمیسیون در ژوئن ۱۹۹۲) پس از حل و فصل مسئلهٔ بودجه و تصویب TEU مذاکره با کشورهای مزبور باید آغاز شود، و تأسیس چند نهاد جدید اروپایی در دستور کار قرار گیرد.

بخش اعظم نشست ادواری صبح روز نخست به بحث دربارهٔ مشکل دانمارک اختصاص یافت. مبنای بحث را سندی تشکیل می‌داد که دو روز قبل از تشکیل اجلاس، توسط رئیس شورا در اختیار هیأتهای نمایندگی گذاشته شده بود. این سند، بر مبنای سند دیگری تنظیم شده بود که قبلاً ریاست شورا تهیه کرده بود و در اجلاس وزرای خارجهٔ اتحادیهٔ اروپا که پنج روز قبل از اجلاس شورای اروپا برگزار گردید، اصلاح شده بود.

وقت نهار روز اول، دانمارکی‌ها از جمله‌بندی مصوبهٔ جلسه ابراز رضایت کردند. دبیر کل بخش خدمات حقوقی شورا به جلسه فرا خوانده شد تا اطمینان حاصل شود که تصمیم متخذه دربارهٔ دانمارک (که هنوز اعلام نشده بود) ضمن اینکه برای دانمارک الزام آور باشد هیچگونه

الزامی را برای آن دسته از کشورهایی که قرارداد را تصویب کرده بودند، مبتی بر تأیید مجدد آن به وجود نیاورد. در جلسهٔ صبح، همچنین پیشرفتهایی در رابطه با شفافیت و Subsidiarity به دست آمد.

در مدتی که ضیافت نهار در کاخ ادینبورگ ادامه داشت، برنامه‌های کمیسیون اروپا برای رشد اقتصادی اروپا و افزایش اشتغال، موضوع اصلی مورد بحث هیأتهای نمایندگی بود.

نشست بعد از ظهر، عمدتاً به مسئله بودجه اختصاص یافت. در مورد ابعاد بودجه و ترکیب آن اختلاف نظر شدیدی میان اعضا وجود داشت (در مورد ابعاد بودجه انگلیس خواستار محدود شدن آن تا حد قابل ملاحظه‌ای بود و در زمینهٔ شکل آن نیز چهار کشور فقیر اتحادیه - یعنی یونان، ایرلند، پرتغال و اسپانیا - خواستار توزیع مجدد منابع ساختاری به سود خود بودند).

به موازات اجلاس شورا، اجلاس Ecofin نیز در تمام مدت روز ادامه داشت. در اجلاس صبح وزرای اقتصاد، شرائط عمومی اقتصادی جامعهٔ اروپا را بررسی کردند و در جلسهٔ بعد از ظهر نیز پیشنهادهای کمیسیون اروپا برای تقویت سرمایه‌گذاری و تسریع رشد اقتصادی مورد بحث قرار گرفت.

ضیافت شام، بیشتر حالت تشریفاتی داشت تا کاری. شرکت کنندگان در اجلاس، برای صرف شام در کشتی سلطنتی بریتانیا به خانوادهٔ سلطنتی پیوستند. ترتیب قرارگرفتن هیأتهای نمایندگی نیز بر اساس ۲۴ هیأت شرکت کننده تنظیم شده بود.

قبل از صبحانهٔ روز دوم، همهٔ هیأتها در جریان پیش نویس جمع‌بندی جلسهٔ روز قبل، تهیه شده توسط ریاست قرارگرفتند.

جلسه صبح با تقریباً سه ساعت تأخیر برگزار شد. در این فاصله، رئیس شورا دربارهٔ مسائلی که مشکل ساز بود با هیأتهای نمایندگی رایزنی کرد. طی این مدت، وزرای خارجه (که عمدتاً توجه خود را به یوگسلاوی سابق معطوف کرده بودند) و وزرای Ecofin (که با مسائل بودجه دست و پنجه نرم می‌کردند)، جداگانه تشکیل جلسه دادند. پرزیدنت میتران نیز به خرید رفته بود.

در نخستین ساعات بعد از ظهر اکثر مسائل باقی مانده از جلسهٔ روز قبل در جلسهٔ وزرای

خارجه، وزرای Ecofin و یا در تماسهای دو جانبه حل و فصل گردیدند. اما، اسپانیا، کشورهای فقیر اروپا را تشویق می‌کرد که سهم بیشتری از بودجه را طلب کنند و به زودی مشخص شد که توافق نهایی در مورد همهٔ مسائل دستور کار، در گرو حل این مسئله خاص می‌باشد. مذاکرات خسته کننده ادامه پیدا کرد و مهمترین نقش آفرین این مذاکرات فیلیپ گونزالس نخست وزیر اسپانیا بود که از موضع قدرتمند و بالا با این مسئله برخورد می‌کرد زیرا به خوبی می‌دانست که دیگر شرکت کنندگان در جلسه، به ویژه رئیس انگلیسی آن، خواستار حل و فصل مسئله و موفقیت‌آمیز بودن اجلاس‌اند.

هر چه مذاکرات به غروب نزدیک‌تر می‌شد، مسائل فنی بیشتری به کارشناسان محول می‌شد، تا اینکه مسئلهٔ محل نهادهای اروپایی ـ که تصور می‌شد به اجلاس آینده موکول گردد – مطرح شد. دو ساعت بحث پیرامون این موضوع انجام شد اما، پیشرفت چندانی به دست نیامد. اختلاف نظر بسیار بود: محل نهادهای فعلی مورد تأیید قرار گرفت (با رضایت فرانسه، بلژیک و لوکزامبورگ) اما، هیچ تصمیمی در مورد محل نهادهای جدید اتخاذ نگردید.

سرانجام در ساعت ۱۰/۳۰ بعد از ظهر – به جای برگزاری ضیافت شام که در برنامه پیش‌بینی شده بود – جلسه پایان گرفت و کنفرانس مطبوعاتی آغاز گردید.

سه جنبه از سند نهایی این اجلاس، به لحاظ اینکه به وظایف شورای اروپا مربوط می‌شود و ابهام‌های موجود را در این زمینه برطرف می‌کند، به ویژه حائز اهمیت می‌باشد. اولاً ، مصالحه، ویژگی اصلی سند نهایی این اجلاس بود که در سطر سطر آن موج می‌زد. این مسئله به ویژه در آنجایی که بحث بودجه مطرح می‌شود، بیشتر به چشم می‌خورد. توافق نهایی در مورد ابعاد و توزیع هزینه‌های برنامه‌ای، آنقدر سخاوتمندانه صورت گرفت که بسیار از انتظارات انگلیس فراتر رفت و تقریباً برخواستهٔ کمیسیون اروپایی و کشورهای فقیر اروپا منطبق گردید. ثانیاً، در شرائطی که همه کشورها، هر یک به نوعی در تنظیم سند نهایی اجلاس مشارکت داشتند، سرانگشت تدبیر آلمان و شخص هلموت کهل در جای جای این سند نمایان است: به عنوان مثال، آلمان در بحث بودجه که در روز دوم اجلاس جریان داشت به حمایت از موضع کشورهای

فقیر اروپایی برخاست و این امر، انگلیس را واداشت، بیش از آنچه که انتظار می‌رفت در این مورد امتیاز دهد. از سوی دیگر عدم پافشاری این کشور در حل و فصل نهایی مسئلهٔ محل نهادهای جدید اروپایی، به این امید که تا اجلاس آینده محل انستیتوی پولی اروپا (و بنابراین بانک مرکزی اروپا) خود به خود به آلمان منتقل خواهد شد، موجب گردید که این مسئله به اجلاس آینده موکول گردد. ثالثاً، اجلاس لندن بالغو دو شرطی که قبلاً اجلاس کمیسیون برای آغاز مذاکره در مورد پیوستن کشورهای عضو EFTA تعیین کرده بود نشان داد که رأساً در مورد مسائل خویش تصمیم می‌گیرد و حاکم بر سرنوشت خود گردیده است: با توجه به اینکه هنوز تا تأیید نهایی TEU توسط همهٔ کشورهای عضو چند ماهی وقت باقی است و قبلاً یکی از شرائط آغاز مذاکرات تحقق این امر تعیین شده است، توافق شد که مذاکرات، می‌تواند از اوائل سال ۱۹۹۳ آغاز شود.

نقش‌ها و فعالیت‌ها

همانطور که در سطور قبل اشاره شد، دست شورای اروپا در انجام آنچه که می‌خواهد یا نمی‌خواهد انجام دهد، نسبتاً باز است. علت این امر نیز ابهام قوانین و مقرراتی است که ناظر بر فعالیت این نهاد می‌باشد. ضمن اینکه جایگاه و موقعیت اعضای این شورا نیز به نحوی است که آنها را در معرض چالش‌های خطرناک قرار می‌دهد. بدین ترتیب، فعالیتهای شورای اروپا بر اساس اولویتهای شخصیت‌ها و نیز چالش‌ها و ضرورت‌های رویارویی اتحادیه، بسیار متنوع و مختلف می‌باشد. بر این اساس، در نیمهٔ دوم دهـهٔ ۱۹۷۰، یعنی وقتی که پرزیدنت «ژیسکاردستن» و صدر اعظم «هلموت اشمیت»، جهت دهندهٔ اصلی حرکت جامعهٔ اروپا بودند، وقت اصلی نهادهای این جامعه صرف بحث دربارهٔ مسائل عمدهٔ اقتصادی و پولی می‌شد. برعکس، بخش اعظم دهـهٔ ۱۹۸۰، وقتی که خانم تاچر و نمایندگان کمیسیون اروپا مسائل متعددی را در زمینهٔ مسئلهٔ توزیع منابع و سیاستگذاری‌های مربوط به آن مطرح می‌کردند و اغلب این مسائل در سطح شورای وزیران لاینحل می‌ماند و حل آنها به ارگانهای بالاتر احاله

می‌گردید، جلسات شورای اروپا، صرف بحث دربارهٔ مسائل ریز مربوط به فرآیند تصمیم‌گیری در جامعهٔ اروپا می‌گردید. در پایان دههٔ ۱۹۸۰، با توجه به گرایش فزایندهٔ شورا به جهت‌گیری‌های عمومی و توسعهٔ جامعهٔ اروپا، تغییری کلی در جلسات شورای اروپا پدید آمد. این تغییر، همچنان در دههٔ ۱۹۹۰ ادامه پیدا کرد و به تدریج شورای اروپا را به ایفاگر نقش عمده در صحنهٔ تحولات اروپایی مبدل کرد: تعیین چارچوب برای سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری دربارهٔ ابتکارات عمده اروپایی بر عهدهٔ شورای اروپا و وظیفهٔ اجرای این سیاستها و تصمیمات، بر عهدهٔ ارگان‌های مدیریتی و اجرایی (کمیسیون اروپا و شورای وزیران اروپا) قرار گرفت. با توجه به مواد دستور کارهای شورای اروپا، مهمترین مباحث و عرصه‌هایی راکه به شورای اروپا مربوط می‌شود می‌توان حول پنج عنوان طبقه‌بندی کرد:

تکامل اتحادیهٔ اروپا

اگر چه ممکن است این بخش، مبحثی خاص برای اتحادیهٔ اروپا تلقی شود اما، مرور بر سیر کلی تکامل اتحادیهٔ اروپا، با چند مبحث عمده در ارتباط قرار می‌گیرد. مهمترین این مباحث (یعنی اصلاحات قانونی و نهادین، EMU و عضوگیری) در سطور بعد به طور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرند. اما، برخی مباحث دیگر نیز در این رابطه وجود دارد که شایستهٔ توجه خاص می‌باشد: نظارت بر روند پیشرفت برنامهٔ بازار واحد اروپا، رفع موانع از سر راه پیشرفت فرآیند تشکیل اتحادیهٔ اروپا (مانند ترتیباتی که اجلاس سران ادینبورگ در مورد مسئلهٔ دانمارک اتخاذ کرد) و تعیین چارچوب‌های اصولی برای سیاست‌گذاری در هر کجا که ضروری به نظر برسد (مانند بیانیه‌های ادواری منتشره دربارهٔ Subsidiarity از سال ۱۹۹۲ که بر اهمیت این اصل تأکید می‌کنند؛ و تعیین پارامترهای درآمد و هزینه‌های EU با مشخص نمودن میزان و شکل برنامه‌های پولی چند ساله EU – مثل موافقتنامه اجلاس ویژه سران مارس ۱۹۹۹ برلین در خصوص برنامه پولی ۶–۲۰۰۰

موضوعات قانونی و نهادین

این مسائل، به چهار شکل مختلف در شورای اروپا مطرح می‌گردد. اول، تمامی تصمیمات کلیدی را در رابطه با عضوگیری در اجلاس‌های سران اتخاذ می‌گردد. به عنوان مثال، در عضوگیری اخیر (که این مورد مربوط به پذیرش کشورهای CEEC و قبرس بود)، برخی تصمیمات کلیدی عبارت بودند از: موافقتنامه اجلاس سران ژوئن ۱۹۹۳ کپنهاگ در خصوص توانایی عضویت کشورهای CEEC در EU؛ تدوین استراتژی و آمادگی برای الحاق در اجلاس سران اسن (Eseen) در دسامبر ۱۹۹۴؛ تأیید توصیه کمیسیون در اجلاس سران ۱۹۹۷ لوکزامبورگ در رابطه با اینکه مذاکرات با پنج کشور CEEC و قبرس باید در ۱۹۹۸ آغاز شود. دوم، اجلاس‌های سران مسائل خاص مربوط به نهادهای اروپایی را بررسی می‌کنند و در برخی موارد نیز در این زمینه وارد عمل می‌شود. به عنوان مثال در اجلاس دسامبر ۱۹۹۲ ادینبورگ تصمیم نهایی دربارهٔ پیشنهاد پارلمان اروپا در زمینهٔ ابعاد پارلمان اروپا در پی وحدت آلمان و پذیرش اعضای جدید به اتحادیه، اتخاذ شد. ضمن اینکه مسئله مقر نهادهای اتحادیهٔ اروپا تا حدودی در این اجلاس حل شد و حل مسئله مقر نهادهای جدید این اتحادیه به اجلاس ویژه بروکسل (اکتبر ۱۹۹۳) موکول گردید. سوم، شورای اروپا برخی تصمیمات مهم مربوط به مسئولین به ویژه در خصوص نامزد ریاست کمیسیون و انتصاب رئیس بانک مرکزی اروپا (ECB) را اتخاذ می‌کند. این تصمیمات می‌توانند بی‌نهایت سیاسی و مشکل باشند: دولت انگلیس در ژوئن ۱۹۹۴ در اجلاس سران کورفو رأی به نامزد بلژیکی ریاست کمیسیون، نخست وزیر ژان – لوک دهان (Jean-Luc Dehaene) را وتو کرد و نتیجه آن لزوم برگزاری یک اجلاس ویژه سران در بروکسل دو هفته بعد آن روز شد؛ فرانسه در اجلاس ویژه سران بروکسل که در ماه می ۱۹۹۸ برگزار شد، به انتصاب وین دویزنبرگ (Win Duisenberg) از بانک مرکزی هلند به عنوان اولین رئیس ECB به جای کلاد تریشه (Claude Trichet) از بانک مرکزی فرانسه اعتراض کرد و تنها هنگامی قضیه فیصله یافت که توافق گردید دویزنبرگ قبل از خاتمه رسمی دوره ریاست خود، از این پست کناره‌گیری کند. چهارم، شورای اروپا، تصمیمات مهمی در زمینهٔ

حرکت به سوی قانونمند کردن فرآیند وحدت اروپا، اتخاذ می‌کند. تاکنون این شورا، در دو تجدید نظر مهم در معاهدات پایهٔ اروپایی نقش یک بازیگر کلیدی را بازی کرده است: الف) اجلاس میلان (ژوئن ۱۹۸۵) تشکیل کنفرانس بین دولتی را مورد تصویب قرار داد که راه را برای تصویب SEA در اجلاس سران لوکزامبورگ (دسامبر ۱۹۸۵) هموار کرد. ب) تصمیم تشکیل کنفرانس‌های بین دولتی، که کار بر روی آنچه که بعدها معاهده ماستریخت نامیده شد را برعهده گرفتند، در چهار اجلاس سران شورای اروپا که در سال ۱۹۸۹ و ۱۹۹۰ برگزار گردید (دو اجلاس عادی، دو اجلاس فوق العاده) اتخاذ گردید و مذاکرات نهایی دربارهٔ معاهده نیز در اجلاس سران ماستریخت (دسامبر ۱۹۹۱) انجام شد. ج) تمهیدات و ترتیبات کنفرانس بین الدولی ۷-۱۹۹۶ در اجلاس‌های سران بین ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۶ اتخاذ گردید - به ویژه کورفو در ژوئن ۱۹۹۴، کن در ژوئن ۱۹۹۵ و مادرید در دسامبر ۱۹۹۵ - و معاهده آمستردام نیز در اجلاس سران آمستردام در ژوئن ۱۹۹۷ نهایی شد.

سیاست‌های اقتصادی و پولی اتحادیهٔ اروپا

شورای اروپا، هم وضعیت عمومی اقتصاد اروپا و هم مسائل خاص مربوط به رشد اقتصادی، الگوی تجاری، تورم، نرخ ارز و بیکاری را در جلسات خود مورد بررسی قرار می‌دهد. تا اوایل دهه ۱۹۹۰، تفاوت و اختلاف نظر میان کشورهای عضو بر سر آنچه که باید انجام شود، در کنار اعتقاد راسخ بعضی از ایشان به اینکه دولت باید همچنان کنترل اهرمهای اقتصادی را به دست داشته باشد، موجب گردیده بود که بحث‌های شورای اروپا در حد مسائلی چون کنترل تورم، مبارزه با بیکاری، و تشویق سرمایه‌گذاری محدود بماند. اما، همانطور که EMU جان جدیدی در کالبد شورا دمید، سه عامل دیگر نیز عمق بیشتری به بحث‌های اقتصادی شورا بخشیدند: اولاً، شورای اروپا به مکان تصمیم‌گیری نهایی و تعیین جدول زمانی برای برنامهٔ EMU مبدل شده است ثانیاً، تحقق «اتحادیهٔ پولی و اقتصادی اروپا»، مستلزم همگرایی میان سیاستهای اقتصادی ملی است و تصمیمات مشخص در این رابطه، هر روز بیشتر از روز پیش در

شورای اروپا اتخاذ می‌شود. ثالثاً، این مسئله اکنون مورد پذیرش عموم قرار گرفته است که اتحادیهٔ اروپا خود باید با مشکلات و معضلات ناشی از برنامه‌های اقتصادی اتحادیه، دست و پنجه نرم کند. رکود اقتصادی اخیر در اروپا و حرکت جدی در جهت EMU، خود گواه این مدعاست.

اجلاس کپنهاگ (ژوئن ۱۹۹۳) نشان داد که عرصه‌های فوق از چه اهمیتی در مذاکرات شورای اروپا برخوردار است. اجلاس کپنهاگ با اتکا به اصولی که شش ماه قبل در اجلاس ادینبورگ به تصویب رسیده بود، به منظور تسریع آهنگ رشد اقتصادی و مبارزه با بیکاری، یک سلسله توصیه خطاب به کشورهای عضو و یک سلسله تدابیر تحت نظارت اتحادیهٔ اروپا را از تصویب گذراند. از جمله توصیه‌هایی که به کشورهای عضو شد، اولویت قائل شدن برای سرمایه‌گذاری در بودجهٔ ملی سال ۱۹۹۴، انجام تعدیلهای مالی به منظور کاستن از هزینه‌های مربوط به نیروی کار و کاهش مصرف منابع کمیاب انرژی بود. ترتیبات در نظر گرفته شده در سطح اروپایی نیز مواردی چون افزایش اعتبار و اختیارات «بانک سرمایه‌گذاری اروپا» و کمیسیون اروپا و افزایش تسهیلات موقت تحت نظر آنها از ۳ میلیارد به ۵ میلیارد اکو به منظور تقویت زیر ساختهای اروپایی و افزایش توان رقابت جامعهٔ اروپا، و نیز دعوت از کمیسیون اروپا برای تنظیم یک گزارش سفید دربارهٔ استراتژی میان مدت رشد اقتصادی، قابلیت رقابت و اشتغال، با توجه به ملاحظات اجلاس بروکسل (دسامبر ۱۹۹۳) را شامل می‌گردید.

اجلاس ماه می ۱۹۹۸ بروکسل "شورای اتحادیه اروپا، با حضور رؤسای دولت‌ها و حکومت‌ها" مثالی از یک نوع متفاوت از فعالیت‌های اجلاس گونه در زمینه موضوعات اقتصادی و پولی است. البته این نشست، از نظر فنی، یک اجلاس شورای اروپا نبود بلکه نشست شورای وزیران بود که در پرتو ماده (۴)۱۲۱ از TEC برگزار شد (قسمت‌های قبلی را ببینید). ولی به لحاظ سطح شرکت کنندگان، اسماً، یک اجلاس شورای اروپا بود: تمامی رؤسای دولت‌ها و حکومت‌ها، وزرای خارجه و / یا وزرای دارایی در آن شرکت کردند. در این اجلاس، در خصوص اینکه چه کشورهایی باید در مرحله سوم EMU شرکت کنند و چه کسانی باید رئیس، معاون و

اعضای هیئت مدیره ECB باشند، تصمیم‌گیری شد.[1]

روابط خارجی

شورای اروپا از سه طریق عمده در سیاست خارجی اتحادیهٔ اروپا درگیر است:

اولاً، بسیاری از مسائل اقتصادی، صرفاً مسائل داخلی اتحادیهٔ اروپا تلقی نمی‌شوند، بلکه دارای ابعاد مهم جهانی می‌باشند و اجلاسیه‌های شورای اروپا اغلب این مسئله را مد نظر قرار می‌دهد. لذا، شورا در بررسی این مسئله، همیشه امکان و چگونگی اعمال فشار بر دیگر قدرتهای اقتصادی (به ویژه ایالات متحده و ژاپن) و یا امکان هماهنگ سازی مواضع اتحادیه را در مذاکرات بین‌المللی (از قبیل اجلاسیه‌های سران گروه هشت و یا مذاکرات WTO) مورد بررسی قرار می‌دهد.

ثانیاً، شورای اروپا از دیر باز بیانیه‌هایی در مورد مهمترین مسائل سیاسی بین‌المللی منتشر کرده است: به عنوان مثال آفریقای جنوبی، خاورمیانه، روابط شرق - غرب، فروپاشی اتحاد شوروی و جنگ داخلی در یوگسلاوی سابق. برخی مواقع، این بیانیه‌ها، ابزارهایی را نیز مطرح می‌کنند، اما، از آنجا که این ابزارها، چندان کارساز نیستند (و معمولاً شکل مجازات‌های اقتصادی کمرنگ و یا کمکهای اقتصادی نه چندان قابل ملاحظه به خود می‌گیرند) لذا، این بیانیه‌ها، به ندرت، بر حوادث سیاسی جهان تأثیر بر جای می‌گذارند. اما، در آینده و در چارچوب CFSP بر دامنهٔ تأثیر این ابزارها افزوده خواهد شد زیرا هدف اعلام شدهٔ اتحادیهٔ اروپا، اتخاذ یک سیاست خارجی منسجم و یکپارچه و مربوط ساختن آن با سیاست مشترک دفاعی و احتمالاً سیستم دفاع مشترک می‌باشد. مادهٔ ۱۳ از رکن CFSP، نقشی هدایتگر برای شورای اروپا قائل است و بر این نکته تأکید می‌کند که تمامی سیاستها، ابتکارات و اقدامات عمده اروپایی باید به دستور و یا با تصویب و نظارت این ارگان عملی گردند (قسمت‌های قبل را ببینید).

ثالثاً، شورای اروپا به ویژه پس از فروپاشی اتحاد شوروی، نقش بسیار مهمی در ارائهٔ

1. Council Press Release, 2-3 May, 1998, 8170/1/98, Press 124.

رهنمودهای لازم در مورد روابط اتحادیهٔ اروپا با کشورهای شرق و مرکز اروپا ایفا کرد. در بدو امر، این سیاستها، شکل برنامه‌های کمک اقتصادی، تشویق لیبرالیزاسیون اقتصادی و دمکراتیزاسیون سیاسی به خود گرفت که نهایت آن، انعقاد موافقتنامه‌های اتحاد و همکاری بود. اما، همانگونه که پیشتر ذکر شد، روابط EU-CEEC به شکل فزاینده‌ای بر مبنای فرض الحاق کشورهای CEEC در آینده استوار شده است، و این امر نه تنها در شیوه برخورد شورای اروپا با موضوع الحاق کشورهای CEEC منعکس شده است بلکه روابط EU-CEEC را که همواره در حال نزدیک‌تر شدن است، تشویق کرده و پربال داده است. اجلاس سران دسامبر ۱۹۹۷ لوکزامبورگ، توصیه‌های کمیسیون در **دستورکار ۲۰۰۰** مبنی بر اینکه از سال ۱۹۹۸ یک "استراتژی پیشرفته آمادگی برای الحاق" وجود خواهد داشت که در آن همکاری‌های الحاق با هر یک از کشورهای CEEC "انواع کمک به کشورهای مرکز و شرق اروپا را در یک چارچوب واحد بسیج خواهد کرد".(۱)

موضوعات خاص سیاست داخلی

علیرغم نیت اولیه مبنی بر اینکه شورای اروپا باید بر مبنای نسبتاً عام و کلی فعالیت کند، این شورا در عمل، اغلب، خود را درگیر مسائل خاص مربوط به سیاست داخلی می‌سازد. سه دلیل عمده می‌توان برای این امر برشمرد: ۱) برخی از این مسائل آن چنان حساس و یا دشوار می‌باشند که حل آنها مستلزم استفاده از اراده و قدرت رهبران ملی است. ۲) شورای اروپا، به علت ماهیت غیر بخشی یا فرابخشی خود، بهترین محل برای تلفیق برنامه‌های مربوط به سیاستگذاری بخشی است. ۳) جایگاه شورای اروپا در سیستم اتحادیهٔ اروپا، در حال حاضر آن چنان است که انتظار و باور عمومی بر آن است که اغلب مسائل مهم مربوط به سیاستگذاری، حداقل باید تحت نظارت و کنترل شورا انجام شود.

این مسائل موجب گردیده است که شورای اروپا وارد برخی عرصه‌های خاص

سیاست‌گذاری شود. این دخالت، سه شکل عمده به خود می‌گیرد: اول، اینکه شورای اروپا برخی مواقع نقش عمده در آغازگری فرآیند سیاست‌گذاری ایفا می‌نماید. از اواخر دهۀ ۱۹۸۰ نیز چند ابتکار عمده توسط شورای اروپا در عرصه‌های مهاجرت، مواد مخدر و تروریسم آغاز گردیده است. دوم اینکه، دخالت شورا در عرصه‌های خاص سیاست‌گذاری ممکن است به علت عدم توانایی شورای وزیران در حل و فصل مسائل مربوط به این عرصه‌ها و یا تصور لزوم حل آنها توسط شورای اروپا باشد. نمونه این وضعیت در رابطه با بحران نهادینی که در سال ۱۹۹۶ در اتحادیه اروپا رخ داد تحقق یافت. این بحران در پی منع صادرات گوشت گاو از انگلیس به دلیل احتمال بالای جنون گاوی در میان دام‌های انگلیسی به وجود آمد: کمیسیون طرحی برای حل بحران ارایه داد که برای تصویب به اجلاس سران ژوئن فلورنس ارجاع شد. سوم، که بدلیل کاهش موضوعات لاینحل ارجاعی از طرف شورای وزیران به شورای اروپا (عمدتاً به این دلیل که در نتیجه اعمال رأی‌گیری بر مبنای اکثریت کیفی موارد کمتری در شورای وزیران به بن بست می‌رسد) در سالهای اخیر اهمیت روزافزونی پیدا کرده اینکه شورای اروپا دیگر کمتر نقش داوری و حکمیت را در سیاست‌گذاری‌های داخلی اتحادیۀ اروپا ایفا می‌کند و توجه خود را بیشتر به سیاستگذاریهای عام و تعیین رهنمودهای کلی معطوف می‌دارد. این مسئله، در پیامهای مکرر شورا به نهادهای EU از طریق نتیجه‌گیری‌های منتشره توسط ریاست نمایان است که در آنها به کرات از عباراتی چون «شورا دعوت می‌کند گزارشی درباره.... تنظیم شود»، «شورا خواستار آن است که در رابطه با.... اقدامی صورت گیرد»، «شورا، پیشرفتهای به دست آمده در زمینۀ........ را مورد استقبال قرار می‌دهد» و یا «شورا گامهای برداشته شده در رابطه با..... را تأیید می‌کند» و غیره.

بنابراین، شورای اروپا، با مسائل مختلفی روبروست که اهمیت نسبی آنها می‌تواند از یک اجلاس تا اجلاس دیگر تغییر کند. شش عملکرد مختلف را برای شورا، در رابطه با این مسائل می‌توان برشمرد که اگر چه در عمل به یکدیگر وابسته‌اند اما به لحاظ تحلیلی می‌توان آنها را به طور جداگانه مورد بررسی قرار داد. اول، شورای اروپا، محلی است در بالاترین سطح سیاسی که

در آنجا اطمینان سازی و ایجاد تفاهم متقابل میان دولتهای عضو اتحادیهٔ اروپا، صورت می‌گیرد. دوم، شورا، اهداف میان مدت و بلند مدت اتحادیهٔ اروپا را تعیین می‌کند. سوم، شورا در برخی عرصه‌ها به آغازگر فرایند سیاست‌گذاری و تعیین کنندهٔ رهنمودها و خط مشی‌های کلی برای سیاست‌گذاری است. چهارم، شورا به هماهنگ سازی اهداف و فعالیتهای سیاست‌گذاری در اتحادیهٔ اروپا، مساعدت فراوان می‌کند. پنجم، شورا در زمینهٔ حل مسائلی که یا مستقیماً در محدودهٔ اختیاراتش قرار دارد (مسائل عمده و مهم قانونی و نهادین) و یا مسائلی که به دلیل اهمیت یا پیچیدگی و حساسیت سیاسی آنها، قابل حل در شورای وزیران نمی‌باشد فعالیت می‌کند. ششم، شورا، مسئولیتهایی را در زمینهٔ روابط خارجی بر عهده دارد که به موازات پیشرفت‌های به دست آمده در عرصهٔ سیاست مشترک خارجی و دفاعی، بر ابعاد این مسئولیتها نیز افزوده می‌گردد.

آنچه در اینجا باید بر آن تأکید کرد اینکه، یکی از وظائفی که شورای اروپا بر عهده ندارد قانونگذاری است. البته، شورا می‌تواند (به طور بالقوه) قانونگذاری کند (البته با استحالهٔ خویش تا حد یک شورای خاص وزارتی) اما، هیچگاه چنین نکرده است. بنابراین، تصمیمات شورا، بیشتر تصمیمات سیاسی است و هر کجا که احساس کند باید برای تصمیمات خود محملی قانونی ایجاد نماید، از کانالها و روشهای رایج قانونگذاری در اتحادیهٔ اروپا، استفاده می‌کند. (اما، باید گفت که هر مصوبهٔ شورا، الزاماً و به آسانی نمی‌تواند از طریق این روشها، وجههٔ قانونی پیدا کند. یک دلیل این امر آن است که رهنمودهای شورای اروپا، برخی مواقع از صراحت کافی برای رفع همهٔ موانع و مشکلات، برخوردار نیست. علت دیگر نیز آن است که برخی مواقع، دولتها احساس می‌کند هیأت نمایندگی آنها در اجلاس شورا، بیش از حد امتیاز داده است و لذا سعی می‌کنند با اتخاذ یک مشی انعطاف‌ناپذیر در شوارئ وزیران، این خسران را جبران نمایند.)

شورای اروپا و نظام اتحادیهٔ اروپا

برگزاری نهادینهٔ شدهٔ اجلاس سران در قالب شورای اروپا، به ناچار موجب تقویت موضع

دولتهای ملی در سیستم اتحادیهٔ اروپا شده است. این خود موجب پر رنگ‌تر شدن بعد بین دولتی در بطن اتحادیهٔ اروپا می‌گردد چون رهبران مزبور معمولاً براساس اجماع عمل می‌کنند، یا باین دلیل که آنرا ترجیح می‌دهند یا به دلیل اینکه در مواردی برای تصویب قوانین بعدی اجماع آنها مورد نیاز است.

ولی اگر چه شورای اروپا هر روز نقش مهم‌تری را در میان نهادهای اتحادیهٔ اروپا بر عهده می‌گیرد، نقش این نهاد (یا صحیح‌تر بگوئیم، نقش‌های این نهاد) دائماً در حال تغییر می‌باشد. مطمئناً، از اواسط تا اواخر دههٔ ۱۹۸۰، شورای اروپا، هر لحظه به هدف اصلی و اولیهٔ خود که همانا تنظیم جهت‌گیری‌های استراتژیک و کلی و اجتناب از ورود به جزئیات می‌باشد، نزدیکتر شده است. اما، این موضع به هیچ وجه ثابت نبوده و از استمرار و پیگیری کامل برخوردار نمی‌باشد. آنچه که در یک جلسهٔ شورا روی می‌دهد، بخشی از یک الگوی پایدار و قانونمند نیست. بدین ترتیب مشاهده می‌شود که در برخی جلسات، مسائل کم اهمیتی مطرح می‌شوند که تأثیر چندانی در تحولات جاری بین‌المللی نداشته و قطعنامهٔ پایانی اجلاس نیز فاقد نکات مهم و قابل ملاحظه می‌باشد و در برخی جلسات دیگر، برعکس، آنچنان جو بحرانی و متشنجی حاکم است که حاکی از وقوع فاجعه بوده و جلسه را از هر گونه تصمیم‌گیری دربارهٔ مسائل کلیدی و مهم باز می‌دارد. جلسه شکست می‌خورد اما، فاجعه هرگز به وقوع نمی‌پیوندد و معمولاً اجلاس بعدی، یا اجلاس پس از آن، با اتکا به روشهای رایج برای مصالحه در اتحادیهٔ اروپا، به نوعی توافق دست پیدا می‌کند.

پیدایش و تکامل شورای اروپا، به ناچار پیامدهایی برای نقش و وظایف دیگر نهادهای اصلی اتحادیه اروپا به دنبال داشته است:

● کمیسیون اروپا، موضع خاص خویش را به عنوان تنها آغازگر فرآیند سیاست‌گذاری در اتحادیهٔ اروپا، بیشتر تضعیف شده دید. (بیشتر، زیرا همانطور که در فصل‌های قبل اشاره شد، شورای وزیران نیز مسئولیت‌هایی را در زمینهٔ آغازگری فرآیند سیاست‌گذاری و میانجیگری میان نهادهای اروپایی بر عهده گرفت) اما، ورود کمیسیون اروپا به عرصهٔ مذاکرات سیاسی با رهبران

ملی و تقدیم اسناد و گزارشهای مختلف به جلسات شورا، تا حدودی این خسران را جبران کرد. (برای اطلاع از اهمیت اسناد تقدیمی کمیسیون به شورای اروپا به فصل ۸ مراجعه کنید).

● شورای وزیران اروپا نیز بخشی از اختیارات خویش را به دلیل آنکه اغلب مسائل مهم به شورای اروپا احاله می‌گردد، از دست داده است. اما، در میزان این امر نباید مبالغه کرد زیرا میان این دو ارگان یک رابطهٔ سلسله مراتبی محکم و تغییرناپذیر وجود ندارد و شورای وزیران احساس می‌کند که مجبور است تمامی مسائل مهم و دشوار را برای تصمیم‌گیری به «ردهٔ بالاتر از خود» ارجاع نماید. این صحیح است که ابتکارات بسیار مهم یا گسترده، به شورای اروپا ارجاع می‌شود. اما، اینکار فقط به منظور تصویب سیاسی یا یادآوری این طرحها می‌باشد و نه بیشتر. بنابراین تصور اینکه شورای اروپا تصمیمات «دست اول» را اتخاذ می‌نماید و اتخاذ «تصمیمات دست دوم» در حیطهٔ مسئولیت شورای وزیران اروپاست، اشتباه محض می‌باشد. دلیل دیگر برای اینکه نباید در تحت الشعاع قرار گرفتن اختیارات شورای وزیران توسط شورای اروپا مبالغه کرد، این است که هیچ خط فاصله مشخصی میان مسئولیتهای این دو ارگان وجود ندارد به جز اینکه شورای وزیران مسئولیت قانونگذاری را بر عهده دارد. و بالاخره علت سوم آنکه، مسایل مورد بررسی شورای اروپا قبلاً توسط تشکیلات ذیصلاح شورای وزیران تهیه، کانالیزه و غربال شده‌اند. دلیل چهارمی هم وجود دارد: چون شورای اروپا معمولاً فقط چهار تا شش روز در سال تشکیل جلسه می‌دهد، طبعاً نمی‌تواند امیدوار به انجام کاری بیش از طراحی مقدماتی موضوعات کلی در برخی زمینه‌های معدود باشد.

● پارلمان اروپا، بخش بزرگی از اختیارات خویش را به نفع شورای اروپا از دست داد و این نهاد را باید بزرگترین متضرر از محل تشکیل شورای اروپا تلقی کرد. این درست است که رئیس شورای اروپا موظف است گزارشی از هر اجلاس شورا در اختیار پارلمان اروپا قرار دهد و این نیز صحیح است که رئیس پارلمان اروپا، نشست شورای اروپا را افتتاح می‌کند و در این سخنرانی، رهبران ملی را از نقطه نظرات پارلمان نسبت به مسائل عمدهٔ اتحادیه مطلع می‌سازد. اما، هیچیک از این مسائل به معنی اعمال نفوذ نیست. آنچه اهمیت بسیار بیشتری دارد بی‌اطلاعی

کامل پارلمان از دستور کار شورای اروپا و عدم ایفای نقش در تنظیم این دستور کار و مذاکرات متعاقب آن می‌باشد. آنچه بر کمرنگ شدن نقش پارلمان اروپا می‌افزاید، این باور شورای وزیران اروپاست که مصوبات شورای اروپا، حکم قانون را دارد و لذا جای بحث و گفتگو ندارد.

● از آنجایی که فعالیت شورای اروپا از یکسو الزاماً در چارچوب‌های قانونی اتحادیهٔ اروپا صورت نمی‌گیرد و از سوی دیگر تصمیمات این شورا نیز بیشتر دارای اهمیت سیاسی (و نه قانونی) می‌باشند، لذا، وجود شورا، تأثیر چندانی بر قدرت و اختیارات دیوان دادگستری اروپا ندارد (و یا حداقل تأثیر مستقیم چندانی ندارد) اما به طور کلی می‌توان گفت که هرچه استفاده از راهبردهای فرا قانونی در روند حرکت اروپا به سوی همپیوندی بیشتر شود، از نفوذ دیوان دادگستری اروپا نیز بیشتر کاسته می‌شود زیرا حیطهٔ کار و مسئولیت این نهاد به مبانی قانونی و حقوقی باز می‌گردد.

نکات پایانی

کارنامهٔ شورای اروپا، کارنامه‌ای است که نقاط تاریک و روشن فراوان دارد. از یک سو شکست‌ها و یا حداقل آرزوهای دست نایافته قرار دارد که به ویژه سالهای ۱۹۸۰ تا ۱۹۸۸ شاهد آن بوده است: در این سالها، وقت جلسات شورای اروپا بیشتر صرف مسائل حاشیه‌ای و جزئی می‌شد و حل و فصل جزئیات مربوط به سیاست‌گذاری‌ها، وقت بیشتری از برنامه‌ریزی برای آینده را می‌گرفت: نزاع بر سر مسائل مربوط به توزیع منابع تقریباً در دستور کار تمامی جلسات شورا در این دوران قرار داشت. از سوی دیگر، دستاوردهای مثبتی نیز حاصل شد: تفاهم میان رهبران ملی تقویت گردید، اهداف مهم تعیین شدند، بر روی برخی مسائل کلیدی جامعهٔ اروپا (همچون عضوگیری جدید، بازار داخلی، بعد اجتماعی، اصلاحات ساختاری و EMU) توافق حاصل شد و بسیاری از مسائلی که شورای وزیران اروپا نتوانسته بود در مورد آنها به توافق برسد و یا آنها را مناسب تشخیص نداده بود، حل و فصل گردید.

این که پیشرفتها و عقب‌گردهایی در کارنامهٔ شورای اروپا به ثبت رسیده است، جای تعجب

نیست. برگزاری جلسات شورا تابع هیچ قانون و مقررات خاصی نیست. این امر موجب گردیده است که با توجه به موقعیت شرکت کنندگان در جلسه، طیف گسترده‌ای از مسائل در دستور کار آن قرار گیرد. شاید این نیز اجتناب‌ناپذیر باشد که با توجه به ترکیب و عملکرد جلسات شورا، برخی مسائل و مناقشات بین دولتی، از نوعی که در شورای وزیران بروز می‌کند، در این جلسات نیز بروز کند.

فصل یازدهم

پارلمان اروپا

اختیارات و نفوذ
انتخابات
احزاب سیاسی و پارلمان اروپا
ترکیب
سازمان و عملکرد
نکات پایانی: آیا پارلمان اروپا در حال تبدیل به یک پارلمان واقعی است؟

اختیارات و نفوذ

از هنگامی که پارلمان اروپا، در بدو امر در قالب "مجلس ذغال سنگ و فولاد اروپا" موجودیت یافت، همیشه از آن به عنوان نهادی کم اثر و غیر مؤثر یاد شده است (این نهاد از سال ۱۹۶۲ نام "پارلمان اروپا" را برای خود برگزید). ولی این وجهه دیگر تغییر یافته، زیرا درست است که اختیارات رسمی پارلمان اروپا از نظر قوّت با اختیارات ارگانهای قانونگذاری در سطح ملی مساوی نیست اما، تحولات سالیان اخیر تا حدود زیادی بر نفوذ این نهاد در سیستم اتحادیه اروپا افزوده است و این نفوذ، همچون پارلمان‌های ملی، از سه طریق عمده اعمال می‌گردد: از طریق فرآیند قانونگذاری، از طریق فرآیند تصویب بودجه و از طریق کنترل و نظارت بر قوه

پارلمان و قانونگذاری اتحادیه اروپا

EP از چند امکان برای تأثیرگذاری بر فرآیند قانونگذاری اتحادیه اروپا سود می برد. اولاً، این نهاد، همیشه در مباحثات مربوط به سیاست‌گذاری با کمیسیون و در مراحل قبل از رأی‌گیری و مذاکرات رسمی، شرکت می‌کند. به عنوان مثال، کمیسیون ممکن است یک اندیشه و نظریه خام درباره سیاست‌گذاری را نزد یک کمیته پارلمان اروپا مطرح کند و یا اینکه اعضای کمیته، خود یک ابتکار جدید در عرصه سیاست‌گذاری به پارلمان پیشنهاد نمایند.

ثانیاً، EP می‌تواند رسماً با اتکا بر نظرات خویش قانونگذاری نماید. دو راه عمده برای اینکار وجود دارد: اول، از طریق تصویب گزارشهای ابتکاری که خود تنظیم می‌نماید (این گزارشها را معمولاً پارلمان خود راساً مطرح و تهیه می‌نماید). اما، این گزارش‌ها از یک ضعف عمده برخوردارند و آن این است که اگر چه تصویب گزارش‌های مزبور تا حدودی کمسیون را تحت فشار قرار می‌دهد اما، هیچ الزام قانونی برای عمل به آن توسط کمسیون وجود ندارد. تا حدی به دلیل این ضعف، تعداد گزارش‌های مذکور در سال‌های اخیر تا حد بسیار زیادی کاهش یافته است: برای مثال از ۱۲۰ در سال ۱۹۹۳ به ۳۶ در سال ۱۹۹۷. دوم، معاهده ماستریخت ماده جدیدی وارد TEC کرد - ماده ۱۹۳ فعلی و b ۱۳۸ قبلی - که اظهار می‌دارد: "پارلمان اروپا می‌تواند با اکثریت اعضای خود، از کمسیون بخواهد که لوایح خاصی را درباره برخی مسایل که اجرای آنها را برای نیل به اهداف جامعه اروپا ضروری تشخیص می‌دهد، تقدیم پارلمان کند". ماده ۱۹۳ به روشنی نشان می‌دهد، اختیارات پارلمان اروپا در عرصه آغازگری فرآیند قانونگذاری، تا حد قابل ملاحظه‌ای افزایش پیدا کرده است. اما تاکنون، تنها، تعدادی از درخواست‌های ماده ۱۹۳/۱۳۸ b به میزان قابل قبول اجرا شده‌اند. زیرا شرکت ضعیف نمایندگان در جلسات عمومی EP اغلب، نیل به اکثریت کل اعضاء را با مشکل روبرو می‌سازد. لایحه پیشنهادی ۱۹۹۸ برای بخشنامه‌ای در خصوص حل و فصل دعاوی بیمه‌ای برای قربانیان حوادثِ خارج از وطن، که شور اول آن در EP - طبق فرآیند تصمیم‌گیری اشتراکی - در ژوئیه ۱۹۹۸ برگزار شد مثالی از لایحه قانونی کمیسیون است که براساس این ماده تقدیم EP شد.

ثالثاً، مذاکرات سالیانه درباره بودجه اتحادیه، فرصت لازم را برای اعمال نفوذ و نظر پارلمان فراهم می‌آورد. به موجب بیانیه مشترک پارلمان، شورا و کمسیون درباره اتخاذ ترتیبات مختلف برای بهبود روش بودجه‌گذاری "مورخ ۳۰ ژوئن ۱۹۸۲، اگر پارلمان اروپا اقلامی را برای بودجه پیشنهاد کند که هیچ مبنای قانونی برای آنها وجود ندارد (یا بعبارت دیگر رئوس جدیدی برای بودجه پیشنهاد شود)، شورا و کمیسیون مبنای لازم را برای پیشنهاد از طریق تدوین یک پیش نویس قانونی، فراهم خواهند آورد. همچنین موافقت شد که محدودیت قانونی برای هزینه‌ها نباید در فرآیند قانونگذاری اعمال گردد، بلکه این محدودیت باید در فرآیند بودجه گذاری تحقق یابد (که در آن پارلمان اروپا قدرت بیشتری دارد). این تفاهم میان نهادها تا حد زیادی نتیجه مثبت داده و EP را قادر ساخته است سیاستهای مطلوب را پیش ببرد. برای مثال در سال ۱۹۹۸، EP سیاست اشتغال‌زایی در حوزه شرکتهای خصوصی کوچک و متوسط را تشویق نمود. ولی این تفاهم ایجاب می‌کند سه نهاد با هم دیگر همکاری نزدیکتری داشته باشند، که نمونه آن در سال ۱۹۹۸ تحقق یافت. یعنی هنگامی که دیوان دادگستری به نفع چهار دولت عضوی که ادعا کرده بودند تعدادی از برنامه‌های EU به دلیل اینکه مبنای مجاز حقوقی نداشتند غیر قانونی هستند رأی داد، این برنامه‌ها طبق فرآیند بودجه به تصویب رسیده بودند.

رابعاً، EP می‌تواند، هر چند نسبتاً به طور غیر مستقیم، بر برنامه قانونگذاری سالانه کمیسیون – که ابزار پیشنهاد دهنده بسیار مهم و دارای ماهیت تعیین کننده است – اعمال نفوذ کند. فرآیند مربوطه به شرح ذیل است: (۱) کمیسیون برنامه کاری سالانه خود را که شامل کلیه لوایح قانونی است در اکتبر تصویب می‌کند. چندین عامل محتویات برنامه را تعیین می‌کنند که مهمترین آنها عبارتند از: تعهدات معوقه؛ طرح‌هایی که برای اثر بخش کردن تحولات سیاست‌گذاری فعلی لازم به نظر می‌رسند؛ اولویت‌هایی که توسط شورا و EP، احتمالاً در اجلاس‌های بین نهادها، تعیین می‌شوند؛ و اولویت‌های ریاست‌های آتی شورا –که احتمالاً برای نیمه اول سال شناخته شده ولی برای نیمه دوم نامعلوم هستند. (۲) برنامه توسط کمیته‌های ذیربط EP بررسی می‌شوند و در جریان آن، اغلب، گفتگویی میان نمایندگان EP و نمایندگان

کمیسیون انجام می‌شود. (۳) قطعنامه‌ای در خصوص برنامه مذکور در اجلاس عمومی ـ که معمولاً در دسامبر برگزار می‌گردد ـ به رأی گذاشته می‌شود.

خامساً، نظرات پارلمان اروپا باید در مهمترین، حساس‌ترین و جدی‌ترین مسایل مربوط به اتحادیه اروپا اخذ شود (اگر چه تصویب این مسایل توسط پارلمان در همه موارد لازم نیست). تا ژوئیه ۱۹۸۷ و عملی شدن قانون اروپای واحد (SEA) تمامی مصوبات و قوانینی که به پارلمان اروپا ارجاع می‌شد، بر اساس فرآیند مشورت صورت می‌گرفت. اما، SEA دو روش جدید را ابداع کرد (روشهای همکاری و توافق) و معاهده ماستریخت نیز یک روش دیگر به آنها اضافه کرد (روش تصمیم‌گیری مشترک). بنابراین، اکنون چهار روش برای گذراندن قانون وجود دارد (که اشکال دیگری را نیز شامل می‌گردند). اینکه برای تصویب هر طرح، چه روشی اتخاذ می‌شود، به موادی از قوانین اروپایی بستگی دارد که طرح مزبور به آنها استناد می‌کند. ماهیت این روشها و عرصه‌های سیاست‌گذاری مربوط به آنها، بطور مشروح در فصل ۱۵ مورد بررسی قرار می‌گیرند و لذا در اینجا فقط به چگونگی تأثیرگذاری آنها بر پارلمان اروپا بسنده می‌شود.

فرآیند مشورتی[1]

بر اساس این روش، از EP خواسته می‌شود در مورد یک طرح کمیسیون که برای تصویب به شورا تقدیم شده است نظر بدهد. پس از ابراز نظر پارلمان، شورا می‌تواند طرح مزبور را تصویب کند حتی اگر نظر پارلمان منفی باشد. اگر شورا بدون اخذ نظر پارلمان تصمیم‌گیری کند مصوبه آن بوسیله دیوان دادگستری اروپا (ECJ) لغو می‌شود. هر گونه تردیدی در این مورد پس از حکم دیوان در مورد کیس ایزوگلوکز[2] در سال ۱۹۸۴ که در آن دیوان تصمیم شورا را با این دلیل که قبل از روشن شدن نظر پارلمان اتخاذ شده است لغو کرد برطرف شد. البته این حکم اختیار اعمال و تو تحت فرآیند مشورت به پارلمان نمی‌دهد و پارلمان براساس معاهده موظف است نظر خود را اعلام کند و دیوان در برخی از احکام خود به لزوم همکاری صادقانه نهادهای

1. The Consultative Procedure
2. Isoglucose

EU/EC با یکدیگر استناد کرده است. اما این حکم امکان مهمی بر ای ایجاد تأخیر به EP می‌دهد. اینکه پارلمان اروپا تا چه حد می‌تواند در این روش بر طرح مزبور اثر بگذارد، به مهارت تاکتیکی و زیرکی آن بستگی دارد. طریقه معمول برای عمل، غالباً با استناد به ماده ۲۵۰ (a ۱۸۹ قبلی) از TEC صورت می‌گیرد که اظهار می‌دارد: "تا زمانی که شورا عمل نکرده است، کمیسیون می‌تواند طرحهای خود را در خلال فرآیندهایی که تا تصویب طرح باید طی شود اصلاح کند یا تغییر دهد". اگر کمیسیون بتواند پیشنهاد یا طرح خود را بر اساس نظرات پارلمان اصلاح نماید، چشم انداز تصویب نهایی آن در شورا، امیدوارکننده‌تر می‌شود. با توجه به این مسئله، پارلمان اروپا، سعی می‌کند کمیسیون را متقاعد کرده و یا تحت فشار قرار دهد. در حالت عادی، اعمال فشار پارلمان اروپا، شکل رأی‌گیری بر روی یک پیشنهاد را به خود می‌گیرد که حاوی نظرات و اصلاحیه‌های پارلمان می‌باشد. اما یک روش نیز به تأخیر انداختن رأی‌گیری در خصوص قطعنامه‌ای که رسماً نظر پارلمان را اعلام می‌کند تا بعد از اینکه کمیسیون – طبق وظیفه خود – اعلام کند که اصلاحات را قبول کرده یا نه می‌باشد. اگر کمیسیون این نظرات و اصلاحیه‌ها را بپذیرد، طرح پیشنهادی خود بخود اصلاح گردیده و موارد پیشنهادی در آن وارد می‌گردد و اگر نظرات پارلمان را نپذیرد و یا حداقل همه آنها نپذیرد، پارلمان موضع کمیسیون را قانع کننده تشخیص نداده و تلاش می‌کند با ارجاع آن به کمیته پارلمانی مربوطه برای بررسی بیشتر، تصویب آن را به تأخیر افکند.

فرآیند همکاری[۱]

بر خلاف روش مشورت یا روش شور واحد، که در آن شورا می‌تواند تصمیم نهایی را پس از اخذ نظر پارلمان اروپا اتخاذ نماید، در روش همکاری، فرآیند شور دوم پیش‌بینی شده است. در شور اول، شورا فقط می‌تواند "مواضع مشترکی" را اتخاذ نماید که باید مجدداً به پارلمان ارجاع شده و دلایل اتخاذ "مواضع مشترک" نیز برای پارلمان توضیح داده شود (از جمله دلیل رد

احتمالی اصلاحیه‌های پارلمان) و اگر توضیحات مزبور برای پارلمان قانع کننده نباشد، پارلمان می‌تواند در شور دوم، بر اصلاحیه‌های خود پافشاری کرده و یا "مواضع مشترک" را با اکثریت مطلق آراء نمایندگان رد کند. این رأی را نباید به معنی حق وتو تلقی کرد اما، از آنجا که نظر نمایندگان دارای وزنه سیاسی بالایی است و نیز از آنجا که رد نظر پارلمان در شورا، فقط با اتفاق آرا ممکن است، لذا شورا و کمیسیون خود را ملزم می‌دانند که نظرات پارلمان را جدی گرفته و فعالانه در چانه زنی‌های بین نهادها شرکت نمایند.

فرآیند تصمیم‌گیری مشترک[1]

این روش نیز تا جایی که EP شور دوم را انجام می‌دهد شبیه روش همکاری است جز آنکه ـ طبق تغییر ایجاد شده در این روش توسط معاهده آمستردام ـ اگر شورا و EP بر سر لایحه در شور اول به توافق برسند، می‌توان لایحه را در همان مرحله تصویب نمود. با فرض آنکه شورا و EP پس از شور دوم هنوز به توافق نرسیده باشند، اگر پارلمان آن را با رأی اکثریت مطلق نمایندگان خود رد کرده باشد، لایحه به تصویب نمی‌رسد و اگر پارلمان آن را با رأی اکثریت اصلاح کرده باشد، به یک کمیته مصالحه ارجاع می‌گردد. این کمیته شامل نمایندگان شورا و پارلمان به تعداد مساوی است. اگر در کمیته مصالحه توافق حاصل شد، متن باید از طریق اکثریت آراء مأخوذه توسط EP، و توسط شورا با اکثریت کیفی تصویب شود. اگر توافقی حاصل نشد لایحه تصویب نمی‌شود. (طبق معاهده ماستریخت، شورا می‌توانست در صورت عدم نیل به توافق در کمیته مصالحه. شورا برای تصویب لایحه پافشاری کند، اما معاهده آمستردام این امکان را لغو نمود.) بنابراین ویژگی کلیدی فرآیند تصمیم‌گیری مشترک (اشتراکی) اینست که امکان وتوی لوایح قانونی را به EP می‌دهد. اهمیت اختیارات EP طبق این فرآیند باین شکل نمود پیدا می‌کند که قانونگذاریِ مشمولِ این آیین کار به نام EP و شورا انجام می‌شود، در صورتی که آن نوع قانونگذاری که طبق آیین کار مشورت و همکاری صورت می‌پذیرد تنها به نام شورا انجام می‌شود.

1. The Co-decision Procedure

فرآیند توافق(۱)

در این روش، EP باید طی یک شور، طرح‌ها را بدون پیشنهاد اصلاح بررسی کند. در برخی شرایط، باید رأی اکثریت مطلق نمایندگان برای یک طرح جلب شود. در اینجا نیز، پارلمان از نوعی حق وتو بهره مند می‌باشد.

اینکه چه آیین کاری در خصوص یک لایحه قانونی خاص باید اجرا شود به این بستگی دارد که لایحه مورد نظر بر چه ماده یا موادی از معاهده مبتنی است. اگر حتی الامکان بر آیین کار تصمیم‌گیری اشتراکی مبتنی باشد به نفع EP است زیرا طبق این آیین کار اختیارات EP در حد اعلاست، دقیقاً برعکس آیین کار مشورت که در آن این اختیارات به حداقل ممکن خود می‌رسد. معاهده آمستردام در این زمینه به نفع EP عمل کرده است. معاهده آمستردام برخی زمینه‌های سیاست‌گذاری را از مشورت به تصمیم‌گیری مشترک "ارتقا" داده، و در واقع فرآیند همکاری را حذف و زمینه سیاست‌گذاری واقع در حیطه آن را در زمره فرآیند تصمیم‌گیری مشترک وارد کرده و معاهده نیس نیز برخی حوزه‌های سیاست گذاری را به آن اضافه کرده است.

از زمان تصویب معاهده آمستردام وضعیت به گونه‌ای است که بخش اعظم فرآیند قانونگذاری EU تابع روش تصمیم‌گیری اشتراکی است. آیین کار مشورت عمدتاً به کشاورزی و آن دسته موضوعات امور داخلی و دادگستری محدود می‌شود که در حیطه TEC قرار دارند، فرآیند همکاری به چهار زمینه EMU محدود می‌شود، و آیین کار توافق برای قانونگذاری "عادی" مورد استفاده قرار نمی‌گیرد ـ و هرگز نگرفته است - ولی برای تدابیر ویژه مثل موافقتنامه‌های بین‌المللی از نوع خاص، عضوگیری EU، و چارچوب صندوق‌های ساختاری به کار می‌رود.

به جدول ۱-۱۱ تعداد دفعاتی که هر فرآیند در سال ۲۰۰۱ برای لوایح قانونی مورد بررسی EP به کار رفتند را نشان می‌دهد. فرآیند همکاری اصلاً بکارگیری نشده است.

برآورد دقیق میزان تأثیرگذاری مذاکرات پارلمان اروپا بر شکل نهایی فعالیتهای قانونی

اتحادیه اروپا، بسیار دشوار است. یک علت این دشواری، عدم امکان نظارت و کنترل بخش بزرگی از فعالیتهای نمایندگان پارلمان اروپا در زمینه تشویق، ترغیب و اعمال نفوذ بر محافل تصمیم گیرنده اتحادیه اروپا است زیرا، این فعالیتها، اغلب از طریق تماسهای غیررسمی با نمایندگان کمیسیون و شورای اروپا تحقق می‌یابند. علت دیگر این دشواری، آن است که کمیسیون و شورا معمولاً در برخورد با اصلاحیه‌های پارلمان اروپا، بر مبنای سازش و مصالحه‌ای عمل می‌نمایند که بخش‌های خاصی از طرح‌ها را موافق نظرات آنها فرمولبندی و تصویب می‌نماید. اولاً، پارلمان اروپا، در کنار کمیسیون و شورای وزیران اروپا، در قلب فرآیندهای قانونگذاری، و چانه‌زنی‌های سیاسی هم در جلسات رسمی و هم به صورت غیرسمی قرار دارد. ثانیاً، آمار و ارقام نشان می‌دهند که اغلب اصلاحیه‌های پارلمان اروپا، مورد پذیرش شورا و کمیسیون اروپا قرار می‌گیرد. ضمن اینکه کمیسیون گرایش بیشتری اصلاحیه‌های پارلمان دارد. برای مثال طبق روش تصمیم‌گیری اشتراکی: از میان اصلاحات مورد تقاضای EP در شور اول، به طور متوسط بیش از ۵۰ درصد توسط کمیسیون و بیش از ۴۰ درصد توسط شورا مورد پذیرش قرار می‌گیرند؛ در شور دوم - بیش از ۴۰ درصد اصلاحات توسط کمیسیون و بیش از ۳۰ درصد توسط شورا پذیرفته می‌شوند؛ و در کمیته‌های مصالحه همیشه یک متن مشترک، معمولاً پس از جرح و تعدیل طرفین، مورد توافق قرار می‌گیرد. برای تشریح این وضعیت به شکل دیگر، از ۱۳۰ روش تصمیم‌گیری اشتراکی به انجام رسیده در فاصله زمانی اجرای معاهده آمستردام در نوامبر ۱۹۹۳ و ژوئیه ۱۹۹۸: در ۱۲۷ مورد میان شورا و EP توافق حاصل شد - ۷۸ مورد بدون تشکیل کمیته سازش (۵۶ مورد بدون اصلاح موضع مشترک، ۲۲ مورد با اصلاح مورد قبول شورا) و ۴۹ مورد توافق بعدی بر سر یک متن مشترک از طریق کمیته مصالحه؛ تنها در سه مورد دو نهاد بر سر متن مشترک به توافق نرسیدند - که در سال ۱۹۹۴ این توافق بر سر بخشنامه‌ای در خصوص قابلیت اجرای مقررات شبکه باز حاصل شد (شورا متعاقباً موضع مشترک را تأیید کرد ولی این موضع توسط EP رد شد)، در سال ۱۹۹۵، هنگامی که EP توافق حاصله در کمیته مصالحه بر سر بخشنامه بیوتکنولوژی را رد کرد، و در سال ۱۹۹۸ هنگامی که کمیته مصالحه نتوانست بر سر بخشنامه عوارض سرمایه گذاری به توافق برسد.[1]

1. European Parliament, 1998a, p.21.

جدول ۱-۱۱ اقدامات پارلمانی از ژانویه تا دسامبر ۲۰۰۱: قطعنامه‌ها و تصمیم‌های اتخاذ شده

مشورت‌ها (شور اول)	فرآیند همکاری		فرآیند تصمیم‌گیری اشتراکی			توافق رسمی
	شور اول	شور دوم	شور اول	شور دوم	شور سوم	
۱۹۰[۵]	۰	۰	۸۵[۶]	۵۱[۷]	۲۲	۱۶
	سایر	سؤالات			موضوعات	تصمیم‌ها،اعلامیه‌ها
	نظرات[۱]	بودجه	گزارش‌ها	قطعنامه‌ها[۲]	فوری[۳]	قطعنامه‌های متفرقه[۴]
	۱۱۲	۳۲	۵۲	۵۳	۹۱	۱۰

یادداشت‌ها:

۱- عمدتاً نظرات مربوط به گزارش‌های کمیسیون یا مکاتبات.

۲- قطعنامه‌های صادره در پاسخ به اظهارات سایر نهادها یا در پی سؤالات شفاهی.

۳- قطعنامه‌های صادره در خصوص موضوعات مهم و فوری با اولویت بالا.

۴- تصمیم‌های مربوط به فسخ مصونیت، اصلاحیه‌های قواعد آیین کار و موافقتنامه‌های بین‌المللی.

۵- شامل ۱۱۳ پرونده که پارلمان در آنها پیشنهاد اصلاح لایحه کمیسیون را داد.

۶- شامل ۷۳ پرونده که در آنها پارلمان پیشنهاد اصلاح لایحه کمیسیون را مطرح کرد.

۷- شامل ۳۴ پرونده که در آنها پارلمان موضع مشترک کمیسیون را اصلاح کرد.

سؤالات پرسیده شده از کمیسیون: ۳۹۷۵، شامل:

سؤالات مکتوب: ۳۳۰۲

شفاهی همراه با بحث: ۷۷

در زمان سؤال: ۵۹۶

سؤالات پرسیده شده از شورا:

مکتوب: ۳۷۷

شفاهی همراه با بحث: ۷۹

در زمان سؤال: ۴۶۷

منبع: برگرفته شده از: Comission, (2002), pp. 406-7.

پس از مشخص شدن اینکه EP از نفوذ قانونگذاری تمام عیار ـ نفوذی که بسیاری از پارلمان‌های ملی نمی‌توانند اعمال نمایند ـ برخوردار می‌باشد، اکنون نقاط ضعف آن را بر می‌شماریم.

اولاً، آشکارترین نقطه ضعف پارلمان اروپا، این است که از اختیارات قانونگذاری کامل برخوردار نیست و بر خلاف پارلمانهای ملی، حرف آخر را در مورد "باید" و "نباید"های قانونی نمی‌زند. از یکسو، پارلمان اروپا، قابلیت اجرای یک نقش قانونگذاری را "بطور کامل" و "مثبت" (از طریق آغازگری، توسعه و تصویب قوانین توسط خود) ندارد. و از سوی دیگر، ایفای نقش "منفی" نیز توسط پارلمان اروپا، با محدودیت فراوان روبروست زیرا اگر چه روشهای "تصمیم‌گیری مشترک" و "توافق" (در مورد برخی مصوبه‌ها) نوعی حق وتو در اختیار پارلمان قرار می‌دهند، اما براساس روشهای "مشورت" و "همکاری" شورا از حق وتوی آن‌دسته از اصلاحیه‌های پارلمان اروپا که مورد پذیرش کمیسیون اروپا قرار نگرفته‌اند برخوردار است و می‌تواند رد طرحهای پیشنهادی توسط EP را نادیده بگیرد. شورا همچنین می‌تواند در مورد طرحهایی که مورد علاقه اش نیست اصولاً هیچ اقدامی انجام ندهد (در هر مقطع زمانی حدود ۳۰۰-۲۰۰ طرح وجود دارد که علیرغم ابراز نظر پارلمان همچنان در انتظار تصمیم شورا به سر می‌برند. (طرحهایی که بر اساس روشهای "همکاری" و "تصمیم‌گیری مشترک" مطرح می‌شوند نیز در اثر عدم عملکرد شورا معطل می‌مانند زیرا جدول زمانی مربوط به این روشها تنها هنگامی به اجرا در می‌آید که شورا "موضع مشترک" خود را اتخاذ نماید.)

دومین نطقه ضعف پارلمان اروپا این است که نهاد مزبور همیشه سعی می‌کند در اسرع وقت نظر خود را ابراز نماید. لذا، در مراحل اولیه طرح یک قانون، شورای وزیران می‌تواند به نظریات و بحث‌های پارلمان اروپا دسترسی پیدا کند. لذا، در بسیاری از موارد مشاهده می‌شود که شورای وزیران قبل از اعلام رسمی نظر پارلمان، درباره یک "طرح" تصمیم‌گیری می‌نماید و یا "مواضع مشترک" خود را اعلام می‌نماید و یا اینکه سیاست "نادیده گرفتن نظر پارلمان اروپا" را در پیش می‌گیرد. این امر، به ویژه در مواردی اتفاق می‌افتد که ارجاع مجدد طرح به پارلمان برای بار اول،

به تعویق می‌افتد و طرح مورد نظر نیز از فوریتی خاص برخوردار می‌باشد یا اینکه رئیس شورا نسبت به مراحل پیشرفت طرح، نگرانی داشته باشد. در چنین شرایطی (صرفنظر از علت امر) نظر EP (بویژه در روش "مشورت") تأثیر چندانی بر عملکرد شورا و خود طرح ندارد.

سومین نقطه ضعف پارلمان اروپا این است که در مورد تمامی مصوبات شورا، با آن مشورت نمی‌شود. عمیق‌ترین شکاف در این رابطه، فقدان حق مورد مشورت قرار گرفتن در مورد اغلب قراردادهای خارجی است که شورا با کشورهای ثالث به نمایندگی از طرف اتحادیه اروپا منعقد می‌نماید. مهتر از همه اینکه، آندسته از قراردادهای تجاری که بر اساس ماده ۱۳۳ از TEC (۱۱۳ قبلی) منعقد می‌گردند، مستلزم موافقت پارلمان اروپا نیست. شورا، و به ویژه کمیسیون (که مذاکرات تجاری را بر عهده دارند) در عمل معمولاً مسایل جاری و آینده تجاری را در چارچوبی غیررسمی با پارلمان اروپا در میان می‌گذارند، اما موظف به اینکار نیستند و لذا هیچگونه شاهدی مبنی بر تأثیرگذاری قابل ملاحظه EP بر این مذاکرات، در دست نیست. تنها در دو مورد، قانون اتحادیه اروپا، تصویب پارلمان را در رابطه با قراردادهای خارجی ضروری دانسته که در هر دو مورد باید رأی اکثریت مطلق نمایندگان پارلمان اروپا حاصل شود: عنوان VII و ماده ۴۹ از TEC (ماده O قبلی) از "قرارداد اتحادیه اروپایی" (TEU) که در مورد پذیرش اعضای جدید به این اتحادیه است و ماده ۳۰۰ از TEC (۲۲۸ قبلی) که در مورد برخی از انواع خاص قراردادهاست که تأثیر قابل ملاحظه بر بودجه اتحادیه دارند. مورد اول، به ندرت اتفاق می‌افتد و لذا قابل ذکر نیست. اما، مورد دوم به کرات مورد استفاده قرار گرفته و اتحادیه اروپا آن را به عنوان اهرم فشار برای بهبود استانداردهای حقوق بشر در برخی کشورها در ازای دریافت کمکهای مالی به کار می‌گیرد. این مورد، جزء لاینفک موافقتنامه‌های همکاری می‌باشد که اتحادیه اروپا با کشورهای ثالث منعقد می‌نماید (شاید لازم باشد در اینجا اضافه کنیم پارلمان اروپا حق کسب اطلاع از دیگر اشکال روابط خارجی و مورد مشورت قرار گرفتن در مورد آنها را دارد – به ویژه آندسته از روابطی که در چارچوب رکن CFSP اتحادیه اروپا قرار می‌گیرند– اما، این مشورتها، جنبه الزامی نداشته و فقط در حد ارایه نظر می‌باشند).

چهارمین و آخرین نقطه ضعف EP این است که کمیسیون موظف نیست پارلمان را در جریان مصوبات خود قرار دهد (اگرچه معمولاً در این مورد با پارلمان مشورت می‌کند). این نقطه ضعف از آن رو حائز اهمیت است که بخش عمده مصوبات و قوانین اروپایی راکمیسیون از تصویب می‌گذراند. نظرات متفاوتی در باره اهمیت این موضوع ابراز می‌شود. نمایندگان EP با اشاره به آثار مالی و سیاسی برخی مصوبات کمیسیون، مدتهاست استدلال می‌کنند که این یک مثال دیگر از قدرت اجرایی و ضعف دموکراتیک و قانونی در اتحادیه اروپاست. اما، شورا و کمیسیون بر این نکته تاکید می‌کنندکه مصوبات کمیسیون، معمولاً حول آندسته از مسایل بسیار فنی دور می‌زنند که مستلزم تصمیم‌گیری بسیار سریع می‌باشند و عملکردی شبیه به تصویب نامه‌ها، بخشنامه‌ها و دیگر اسناد قانونی منتشره توسط دولتهای ملی داردکه مسئله‌ای پذیرفته شده در فرآیندهای تصمیم‌گیری دنیای امروز به شمار می‌رود.

پارلمان و بودجه اتحادیه اروپا

پارلمان اروپا در نتیجه *معاهده اصلاح برخی مقررات مربوط به بودجه‌گذاری معاهدات* مصوب سال ۱۹۷۰ و *معاهده اصلاح برخی مقررات مالی معاهدات* مصوب سال ۱۹۷۵، از اختیارات قابل ملاحظه‌ای در رابطه با بودجه EP برخوردار گردید. این اختیارات به قرار زیر می‌باشند:

۱) حق پیشنهاد "جرح و تعدیل" هزینه‌های اجباری (که به معنی هزینه‌های بخش کشاورزی- که بیش از دو پنجم بودجه را شامل می‌شود- می‌باشد). اصلاحاتی که مستلزم افزایش هزینه‌های بودجه باشد با اکثریت کیفی آرای شورا مورد تایید قرار بگیرد و آنجا که افزایش هزینه‌ها مطرح نباشد (مثلاً یک افزایش از طریق یک کاهش دیگر جبران شود) اکثریت کیفی آراء شورا برای رد آن کافی است (به این حالت "اکثریت منفی" اطلاق می‌شود).

۲) حق پیشنهاد اصلاحیه به هزینه‌های غیراجباری بودجه (که اغلب هزینه‌های مربوط به بخش‌های غیرکشاورزی را شامل می‌گردد)، تابع سقف‌های تعیین شده توسط "برنامه مالی" است (به سطور بعد مراجعه کنید) شورا با اکثریت کیفی آرا می‌تواند اصلاحیه‌های پارلمان را در

این موارد حک و اصلاح کند. اما، پارلمان می‌تواند در شور دوم بررسی لایحه بودجه، بر این اصلاحیه‌ها پافشاری نماید.

۳) به موجب ماده (۸)۲۷۲ از TEC ((۸) ۲۰۳ قبلی)، پارلمان می‌تواند با حضور اکثریت اعضاء خود و با دو سوم آراء ایشان، (و البته با ذکر دلایل قانع کننده) بودجه را ردکرده و خواستار تسلیم پیش نویس دیگری برای بودجه گردد. به عبارت دیگر، اگر پیش نویس نهایی بودجه که به تصویب شورا رسیده است مورد قبول پارلمان اروپا نباشد می‌تواند آنرا رد کند.

در پی برگزاری انتخابات مستقیم برای پارلمان اروپا از سال ۱۹۷۹ به بعد، پارلمان در دههٔ ۱۹۸۰ از اختیارات فوق وسیعاً و به کرات استفاده کرده است. طی این سالها، تقریباً تمامی جنبه‌های قوانین و مقررات به آزمون کشیده شده تا میزان کارایی آنها مشخص شود. به موازات اظهار وجود پارلمان اروپا، رویارویی‌ها و اصطکاک‌های شدیدی با شورا اروپا ایجاد گردید. اما، در بخش اعظم از دهه ۱۹۸۰، این اظهار وجود، تأثیر چندانی نداشت و نتیجه قابل ملاحظه‌ای به بار نیاورد. علت این امر نیز آن بود که اگرچه ظاهراً تصمیم‌گیری درباره بودجه اتحادیه، مشترکاً توسط پارلمان و شورا انجام می‌شد اما، قدرت این دو نهاد به هیچوجه یکسان نبود و پارلمان با محدودیتهای فراوان روبرو بود: این محدودیتها از قابلیت مانور پارلمان در بخش‌های عمده بودجه (به ویژه هزینه‌های اجباری) بسیار می‌کاست. شورا مایل بود که از نفوذ و اختیارات پارلمان، حتی الامکان بکاهد. محدودیت‌های پارلمان در ثبات و عزم راسخ کامل برای اجرای رهیافت‌های خود نیز (به دلیل تضاد منافع و اعمال فشارهای مختلف) مزید بر علت بود که همچنان نیز ادامه دارد.

این محدودیت‌ها، هنوز به طور عمده پابرجاست. اما، تحولات سال ۱۹۸۸، به افزایش قابل ملاحظه نفوذ و اختیارات پارلمان اروپا انجامید. در پی تصمیم شورای اروپا در فوریه ۱۹۸۸ درباره مسایل مربوط به بودجه، مسئولیت تنظیم و تصویب بودجه مشترکاً بر عهده پارلمان، کمیسیون و شورا نهاده شد و هر سه نهاد موظف شدند بودجه را در چارچوب "برنامه مالی" تنظیم شده برای سالهای ۹۲-۱۹۸۸، تنظیم نمایند. محور اساسی این برنامه را مقررات مربوط

به افزایش قابل ملاحظه هزینه‌های غیراجباری و هرگونه افزایش هزینه‌های اجباری تشکیل می‌داد (بنابراین یکی از آرزوها و هدفهای پارلمان اروپایی، پس از سالها تحقق یافت) که برای آنها سقف‌های دقیق و روشنی تعیین شده بود. بدین ترتیب توافقنامه *میان نهادهای اروپایی درباره اصول و بهبود آیین‌کار بودجه* در ژوئن ۱۹۸۸، دو مزیت عمده برای پارلمان اروپا داشت: اولاً، فراهم آوردن امکان اعمال نفوذ گسترده بر هزینه‌های اجباری (که در گذشته بسیار محدود بود). اکنون دیگر برای هرگونه افزایش سقف‌های تعیین شده، اخذ موافقت پارلمان ضروری بود. ثانیاً، موافقت شورا با "برنامه مالی"، اهرم قدرتمند دیگری برای اعمال نفوذ در بحث بودجه در اختیار پارلمان اروپا قرار داد.

وقتی برنامه مالی ۹۲-۱۹۸۸ در سال ۹۳-۱۹۹۲ مورد تجدید نظر قرار گرفت، بر نفوذ پارلمان اروپا آنقدر که انتظار می‌رفت افزوده نشد. اگرچه کمیسیون و شورا پذیرفتند که "برنامه مالی" دوره ۹۹-۱۹۹۲ باید به تصویب پارلمان اروپا برسد، اما، وظیفه تعیین ابعاد و شکل این برنامه مالی هفت ساله، در عمل بر عهده کمیسیون اروپا، شورای وزیران و شورای اروپا نهاده شد. همانطورکه بعدها مشخص شد، علیرغم وجود موارد متعددی در "برنامه مالی" که تصویب پارلمان اروپا برای آنها الزامی عنوان شده است، این موارد، همگی نتیجهٔ مبارزهٔ شدید درون سازمانی در شورای وزیران و اجلاس شورای اروپا در "ادینبورگ" بود و پارلمان اروپا در آن نقشی نداشت ـ پارلمان اروپا که از نادیده‌گرفتن نقشش در مذاکرات مربوط به بودجه، ناخشنود بود تا نوامبر ۱۹۹۳ مانع از تصویب این برنامه گردید (این تاخیر، موجب گردید که پارلمان اروپا بتواند امتیازاتی را در زمینه تعیین سقف هزینه‌های اجباری از شورا اخذ نماید).

مانند برنامه‌های آتی مالی سالهای ۹۲-۱۹۸۸ و ۳-۱۹۹۲، بازیگران کلیدی در شکل دهی به این برنامه‌ها کمیسیون - که محورهای بحث و مذاکره در سند *دستورکار* ۲۰۰۰ خود را تعیین کرده بود[1] - و دولت‌های عضو بودند. EP - از طریق تهیه گزارش، توصیه، سؤال از شورا و کمیسیون و برگزاری جلسات مناظره و رأی‌گیری - تاجایی که می‌توانست نفوذ خود را اعمال

1. Commission, 1997a.

نمود. اما تصمیمات کلیدی در شورای وزیران و توسط سران دولت‌ها در اجلاس سران مارس ۱۹۹۹ برلین اتخاذ شد. متعاقباً EP موفق شد شورا را تشویق کند برخی اصلاحات معتدل در این برنامه آتی مالی ایجاد نماید، ولی تأیید این برنامه در می ۱۹۹۹ در واقع تأیید طرح کمیسیون بود که مورد توافق دولت‌های عضو قرار گرفته بود.

کنترل و نظارت بر بازوی اجرایی

تمامی پارلمانهای دنیا هنگام نظارت بر دستگاه اجرایی، با مشکلاتی روبرو می‌شوند. از یکسو، قدرتهای اجرایی که تمایلی به تحت نظارت قرار گرفتن ندارند به شدت با این حق پارلمان مخالفت کرده واین مخالفت را زیر لوای مواد و تبصره‌های قانونی، آیین نامه‌های سازمانی و حمایت‌های حزبی مخفی سازند. از سوی دیگر، نمایندگان پارلمان، خود دارای آنچنان دانش تخصصی، اطلاعات کافی و منابع لازم که بتوانند بطور مؤثر در امر نظارت شرکت کرده و در صورت لزوم، به چالش با قدرت اجرایی برخیزند، نیستند.

برخی از این مشکلات، خاص پارلمان اروپا نیست و دیگر نهادهای اروپایی نیز کم و بیش از آن رنج می‌برند اما، دو مشکل، به ویژه، مخصوص پارلمان اروپاست. اول اینکه، یک جنبه مهم از امر نظارت و کنترل بر قدرت اجرایی، در رابطه با نحوه اجرای سیاستهاست: آیا سیاستهای مصوب به صورت صحیح، مؤثر و منطبق بر قوانین جاری به اجرا در می‌آیند؟ این سؤال را در وهله اول باید از کمیسیون پرسید. اما در بسیاری از عرصه‌های سیاست‌گذاری، قدرت اجرایی کمیسیون اروپا، بسیار محدود است و تنها به هماهنگ سازی فعالیت آژانسهای خارجی در سطوح مختلف اجرایی محدود می‌شود. اما این آژانسها، که مهمترین آنها را دولت‌های ملی تشکیل می‌دهند، اغلب در گشودن دفاتر حساب خویش بر روی بازرسان پارلمان اروپا، از خود تردید نشان می‌دهند. وقتی آژانسها این چنین اند، وزرای دولتها نیز به طریق اولی تمایلی به زیر ضربه قرار گرفتن بوروکراسی "درستکار" تحت امر خویش توسط پارلمان اروپا نشان نمی‌دهند.

دومین مشکل پارلمان اروپا این است که هنگام کنترل و نظارت بر عرصه‌های گسترده (چون

کنترل اینکه آیا دستگاه اجرایی اتحادیه اروپا در اجرای وظایف خویش مسئولانه عمل می‌نماید و الزامهای معاهده‌ای را رعایت می‌نماید یا نه) مشکلاتی در رابطه با تداخل نقش‌ها میان کمیسیون، شورای وزیران و شورای اروپا پیش می‌آید. تا آنجا که به شورای وزیران و شورای اروپا و کمیسیون اروپا مربوط می‌شود اختیارات نظارتی پارلمان اروپا بر شورای وزیران اروپا (با توجه به افزایش نقش و وظایف این نهاد) بیشتر از دو نهاد دیگر تضعیف شده است. علت این امر از یکسو آن است که موضع قانونی پارلمان اروپا در برابر شورای وزیران به اندازه موضع این نهاد در برابر کمیسیون اروپا قوی نیست- در مورد شورای اروپا نیز، پارلمان اروپا اصولاً هیچگونه حق نظارتی ندارد و دسترسی به این نهاد نیز در سطحی بسیار محدود می‌باشد.

قابلیت کنترل و نظارتی پارلمان اروپا بر عملکرد کمیسیون، شورای وزیران و شورای اروپا، در سطور زیر بطور جداگانه مورد بررسی قرار می‌گیرد.

در رابطه با کمیسیون، EP از هشت کانال و اختیار مهم برای کنترل آن برخوردار است.

اول، همانطور که در فصل ۸ دیدیم، نامزد ریاست کمیسیون باید مورد تأیید EP باشد. رأی تصویب صلاحیت ژاک سانتر در سال ۱۹۹۴ که در مقابل آراء منفی از اختلاف ناچیزی برخوردار بود نشان داد که نمی‌توان نامزد شورای اروپا را پذیرفته شده تلقی کرد.

دوم، باز هم همانطور که در فصل ۸ دیدیم، "رییس و سایر اعضای کمیسیون که به این منظور نامزد می‌شوند، مجموعاً باید توسط EP تأیید شوند. (ماده ۲۱۴ از TEC، ماده ۱۵۸ قبلی). این برای اکثر کمیسرهای معرفی شده در سال ۱۹۹۵ امری ناخوشایند بود. چراکه هر یک می‌بایست در کمیته مربوطه EP قبل از آغاز رأی‌گیری برای تأیید صلاحیت، به سؤالات زیادی جواب دهند - این رأی نیز باید یک جا در خصوص کل هئیت انجام می‌شد نه برای تک تک کمیسرها. (برای درک بیشتر اهمیت اختیارات EP در تأیید صلاحیت رییس کمیسیون و هئیت کمیسرها، و همچنین اختیارات افزون‌تری که در انتصابات کسب می‌کند مراجعه شود به: Westlake, 1998.

سوم، پارلمان اروپا می‌تواند هئیت کمیسرها را منحل کند - ولی نه یک کمیسر را. این اقدام از طریق پیشنهاد مخالفت، با اکثریت دو سوم آراء مأخوذه که باید شامل اکثریت کل نمایندگان

EP باشد تحقق می‌یابد. روشن است که این قدرت انحلال، ابزار کنترل بسیار قوی برای اکثر مقاصد می‌باشد ولی هرگز در عمل مورد استفاده قرار نگرفته است. البته، در ژانویه ۱۹۹۹ هنگامی که تعدادی از عوامل دست به دست هم دادند و زمینه نارضایتی ناگهانی و فزاینده میان نمایندگان EP از هئیت سانتر را به وجود آوردند، نزدیک بود این ابزار مورد استفاده قرار گیرد. برخی از این عوامل عبارت بودند از: گزارش دیوان حسابرسان که (بار دیگر!) مدارکی دال بر پول‌های "مفقود شده" EU را فاش می‌ساخت و جنبه‌هایی از رویه‌های مدیریتی کمیسیون را به شدت به باد انتقاد می‌گرفت؛ ارایه این پیشنهاد که برخی کمیسرها از بستگان و دوستان خود برای انتصابات و انعقاد قراردادها جانبداری می‌کنند؛ و واکنش نسبتاً بی‌تفاوت ژاک سانتر به انتقادهایی که علیه او و برخی از همکارانش وارد می‌شد. تنها، پس از اینکه سانتر موافقت کرد که یک کمیته ویژه متشکل از کارشناسان مستقل برای تحقیق در محور ادعاهای کلاهبرداری، پارتی بازی و سوء مدیریت تشکیل شود، تهدید برکناری کمرنگ شد، ولی حتی آن موقع هم طرح مخالفت از سوی نمایندگان EP با ۲۳۲ رأی موافق در مقابل ۲۹۳ رأی مخالف حمایت می‌شد.

گزارش کمیته ویژه دو ماه بعد در مارس منتشر شد در حالی که جنبه‌های کاری و رفتاری هئیت را به شدت به باد انتقاد گرفته بود.[1] عمده انتقادها متوجه موارد ذیل بود: سانتر در مقام خود به عنوان مسئول رسمی دستگاه حراست کمیسیون، "هیچ علاقه‌مندی معقولی به عملکرد آن نشان نداده" و اجازه داده است به شکل "دولتی در درون یک دولت دیگر" رشد کند (نکته ۷-۵-۶ گزارش)؛ ادیث کرسون (Edith Cresson)، کمیسر مسئول تحقیقات، از کسی که با وی آشنایی داشت در انعقاد قراردادها جانبداری نشان داده بود (نکات ۱-۱-۸ و ۳۸-۱-۸)؛ و کل کمیسرها در انجام وظایف خود احساس مسئولیت نمی‌کردند - "مطالعات انجام شده توسط کمیته بی‌میلی فزاینده‌ای میان اکثر اعضای سلسله مراتب هئیت نسبت به درک مسئولیت‌های خود را نشان می‌دهد. مشکل می‌توان کسی را پیدا کرد که کمترین احساس مسئولیتی داشته باشد" (نکته ۲۵-۴-۹). هئیت سانتر بلافاصله پس از انتشار گزارش تشکیل جلسه داد و با امتناع

سانتر و کرسون از استعفا روبرو شد، و با توجه به اینکه نمایندگان EP باید طرح مخالفت خود با هئیت مذکور را با اکثریت لازم دو سوم آرا تصویب کنند، هئیت سانتر یکجا استعفا داد. این استعفا در حد گسترده‌ای یک پیروزی برای EP و گام مهمی به جلو در مبارزه طولانی خود برای اعمال کنترل بیشتر بر فعالیت‌های کمیسیون تفسیر شد.

چهارم، به موجب ماده ۲۳۰ از TEC (۱۴۳ قبلی)، "پارلمان در نشست علنی خود گزارش سالیانه کمیسیون اروپا را مورد بحث قرار می‌دهد". اگرچه این مذاکرات، یکی از برنامه‌های مهم در جلسات سالانه پارلمان می‌باشد اما، تاکنون هیچ نتیجه مشخصی از آنها عاید نشده است. به همین دلیل هر روز از اهمیت آن بیشتر کاسته می‌شود و اکنون پس از بحث درباره برنامه کاری سالانه کمیسیون اروپا و برنامه سالانه قانونگذاری، در رده‌های بعدی اهمیت قرار می‌گیرد.

پنجم، به موجب ماده ۲۷۵ از TEC (ماده ۲۰۵a قبلی) کمیسیون موظف است گزارش صورت حسابهای مالی سالانه مربوط به اجرای بودجه را در اختیار شورای وزیران و پارلمان اروپا قرار دهد. به ضمیمه این گزارش باید لیستی از دارایی‌ها و اموال جامعه اروپا نیز ارائه گردد. پارلمان اروپا، پس از بررسی این گزارش و لیست ضمیمه آن و نیز استماع گزارش سالانه دیوان حسابرسی و بر اساس توصیه و خط مشی دریافتی از شورا، که با اکثریت کیفی آرا درباره آن تصمیم‌گیری کرده در رابطه با اجرای بودجه، می‌تواند کمیسیون را معاف کند. (ماده ۲۷۶، TEC، ماده ۲۰۶ قبلی). پارلمان بر اساس این اختیار خود می‌تواند از کمیسیون و دیگر نهادهای اروپایی بخواهد که ترتیبات لازم را برای اطمینان از اجرای توصیه‌های مندرج در تصمیم معافیت اتخاذ نمایند. اختیار EP در دادن معافیت بعضاً با کمیسیون در تعارض قرار می‌گیرد. مثلاً در سال ۱۹۹۸، پارلمان ابتدا برای اینکه به کمیسیون فرصت دهد به اتهامات سوء مدیریت و کلاهبرداری در اجرای برخی برنامه‌ها پاسخ دهد، تصمیم معافیت را معلق گذاشت، و سپس به عدم معافیت رأی مثبت داد. نارضایتی از شیوه رسیدگی به این مسائل علت و اقدام پارلمان برای این اقدام بود. این رأی منفی عامل مهمی برای ایجاد طرح مخالفت با طرح معافیت در ژانویه ۱۹۹۹ بود (بالا را ببینید). (بحث انفصال ۱۹۹۸ در فصل ۱۳ بیشتر مورد بررسی قرار گرفته است.)

ششم، حوزه عملکرد کمیته‌های دائمی پارلمان به اندازه کافی گسترده است که به ایشان اجازه دهد در صورتی که مایل باشند وظایف نظارتی مهمی را به مورد اجرا بگذارند. اما، کمیسیون از تحقیق درباره عملکردش هیچ نگرانی ندارد و کمیته‌های پارلمانی نیز از آنچنان منابع کافی برخوردار نیستند که بتوانند در تحقیقات خویش پیشرفت زیادی داشته باشند. کمیته کنترل بودجه که به ویژه مسئولیتهایی را در رابطه با کنترل روند اجرای سیاستها دارد در موضعی ضعیف قرار دارد که در واقع نمونه‌ای از ضعف دیگر کمیته‌ها می‌باشد: تنها تعداد انگشت شماری از کارمندان رده A در این کمیته عضویت دارند و لذا نمی‌توان امیدوار بود که کمیته مزبور بتواند از تحت پوشش قرار دادن بخش بسیار کوچکی از فعالیتهای کمیسیون، فراتر رود.

هفتم، معاهده ماستریخت این اختیار را به EP داد که کمیته‌های موقت تحقیق برای "انجام تحقیقات... در خصوص ادعاهای قانون شکنی یا سوء مدیریت در اجرای قوانین جامعه تشکیل دهد، به جز جایی که ادعاهای وارده در یک دیوان بررسی شوند و یا اینکه پرونده هنوز در حال رسیدگی و طی کردن مراحل حقوقی باشد" (ماده ۱۹۳ از TEC، ماده ۱۳۸c قبلی). قواعد حاکم بر حقوق کمیته‌های تحقیقات EP متعاقباً در موافقتنامه بین نهادی EP - شوار - کمیسیون امضا شده در ۱۹۹۵ اعلام شد. روشن است که کار کمیته‌های تحقیقات فقط به فعالیت‌های کمیسیون مربوط نمی‌شود، ولی آنها یقیناً می‌توانند بر این فعالیت‌ها تمرکز کنند. مثلاً در سال ۱۹۹۶ بسیاری از توصیه‌های کمیته‌ای که به منظور تحقیق درباره بحران BSE تشکیل شد، متوجه کمیسیون بود. به گفته یکی از خبرگان کمیسیون، "مناظرات پارلمانی با کمیسیون در ۱۶ ژوئیه ۱۹۹۶ و ۱۸ فوریه ۱۹۹۷ [در خصوص بحران BSE، و در چارچوب کار کمیته] را می‌توان مثالهایی کلاسیک از قانونی دانست که بازوی اجرایی را موظف به پاسخگویی می‌سازد".(۱) پس از انتشار گزارش کمیته اقداماتی برای انحلال کمیسیون انجام شد اما - با توجه به اینکه بحران مذکور مورد سرزنش عموم بود - EP تصمیم گرفت به قول خود "مخالفت مشروط" اعمال کند که متضمن تعیین ضرب الاجل برای کمیسیون برای انجام توصیه‌های EP بود. (جامعه

عمل پوشاندن به مفهوم مخالفت مشروط -که هیچ پایگاه حقوقی ندارد - مثال خوبی از شیوه نوآوری بیش از حد EP در تفسیر و استفاده اختیارات رسمی خود در حد اعلاء بوده است.)

نهایتاً، می‌توان از کمیسیون سؤال نمود. این سؤال‌ها اشکال مختلفی دارند: سؤالات مکتوب، سؤالات شفاهی در زمان سؤال، و سؤالات شفاهی همراه با مناظره (جدول ۱-۱۱ را ببینید).

توانایی نظارت پارلمان اروپا بر شورای وزیران به مراتب کمتر از کمیسیون است و سه دلیل عمده می‌توان برای این امر برشمرد:

اولاً، مشکل نخست به نقش شورای وزیران به مثابه اجلاسی متشکل از کشورهای عضو بر می‌گردد. پذیرش حق نظارتی پارلمان اروپا بر این نهاد، به معنی پذیرش و اعمال برخی ترتیبات فراملیتی در شورا و درکل اتحادیه اروپا است که در گذشته برای اغلب دولتهای عضو قابل پذیرش نبوده و اکنون نیز نیست. نظر غالب تاکنون بر آن بوده است که اعضای شورا فقط در برابر پارلمان‌های ملی خود مسئولند. به عبارت دیگر، مادام که کشورهای عضو در برابر هیچ نهاد اروپایی مسئول نیستند، شورا نیز به مثابه یک ارگان جمعی، در برابر هیچکس مسئول نیست. (باید اضافه کرد که این باعث نمی‌شود وزرای ملی هنگامی که از جانب پارلمان کشور خود تحت فشار قرار می‌گیرند، خود را پشت جلسات شورا و شرکای سرسخت اروپایی خود مخفی نسازند.)

ثانیاً، در رابطه با برخی از بخشهای مهم سیاستگذاری (بویژه بخش‌هایی که به CFSP، همکاری پلیسی و قضایی و یا جنبه‌هایی از EMU مربوط می‌شوند) اختیارات پارلمان اروپا، نسبتاً ضعیف و اندک است. یک علت این امر آن است که تصمیم‌گیری در این عرصه‌ها، برخی مواقع باید درکمال سرعت و بدون سر و صدا صورت گیرد. اما، علت دیگر آن است که بعضی از کشورهای عضو، مایلند تصمیم‌گیری در عرصه‌های حساس، توسط دولت‌ها انجام شود. در این موارد، پارلمان اروپا(در بهترین حالت) فقط مورد مشورت قرار می‌گیرد و از مواقع مطلع می‌شود یا اینکه سؤالات و توصیه‌هایی را مطرح می‌سازد.

ثالثاً، ماهیت شورا- با ترکیب همیشه در حال تغییر، شوراهای تخصصی آن و ریاست در گردش آن- تداوم و استمرار در روابط میان شورا و پارلمان اروپا را دشوار ساخته است.

میزان دسترسی پارلمان به شورای وزیران اروپا، تا حدود زیادی بستگی به تمایل کشوری دارد که پست ریاست شورا را به دست دارد. اما، مجموعه‌ای از این تماس‌ها وجود دارند که اگر چه در آنها امکان اعمال کنترل همه جانبه بر فعالیتهای شورا فراهم نمی‌آید اما، فرصت چالش با شورا بر سر هدایت عمومی مسایل ایجاد می‌شود. اول، ریاست شورا (که معمولاً وزیر خارجه می‌باشد) در ابتدا و انتهای هر دوره پارلمان اروپا، در نشست عمومی حاضر شده و در ابتدا اولویتهای کاری خود را شرح داده و در مورد دوم نیز یک ارزیابی عمومی از دوران فعالیت خویش را به پارلمان ارایه می‌دهد. در هر دو مورد، نمایندگان می‌توانند سؤالاتی را مطرح نمایند. دوم، وزرای شورا، اغلب به دستور ریاست شورا در کمیته‌های پارلمانی که مسایل تحت مسئولیت ایشان را بررسی می‌کنند، شرکت می‌نمایند.این جلسات، حداقل دو بار در دوران ریاست هر کشور برگزار می‌گردد. نمایندگان از این فرصت برای انجام بحث‌های غیررسمی با شورا استفاده کرده و مباحثات گسترده و جامعی را به صورت پرسش و پاسخ درباره اولویت‌ها و عملکرد شورا انجام می‌دهند. سوم، وزرا همچنین بطور منظم در نشستهای عمومی، پارلمان اروپا شرکت کرده و در مباحثات عمومی مهم به شکل فعال مشارکت می‌ورزند. چهارم، پارلمان می تواند از طریق رییس سؤالاتی را از شورا بپرسد (جدول ۱-۱۱ را ببینید).

شورای اروپا

اگر قابلیت کنترل پارلمان اروپا بر فعالیتهای کمیسیون اروپا و شورای وزیران اروپا محدود است، توانایی نظارتی این نهاد بر شورای اروپا تقریباً صفر است. علت عمده این امر به ماهیت شورای اروپا بر می‌گردد: شورای اروپا یک نهاد بین دولتی است که به طور کلی خارج از چارچوب TEC عمل می‌نماید: تعداد جلسات سالانه این نهاد از چهار تاشش روز فراتر نمی‌رود و بخش اعظم اعضای مهم آن (رؤسای دولتها) نه تنها تمایلی به نظارت نمایندگان پارلمان بر

عملکرد خویش ندارند، بلکه با اتخاذ تصمیم نهایی درباره محتوای معاهدات (که مهمترین مبانی هدایتگر اتحادیه اروپا محسوب می‌شوند)، راه را بر هرگونه دخالت و نظارت مؤثر پارلمان اروپا می‌بندند.

TEU و TEC برخی مقررات و ضوابط محدود - مثلاً در زمینه‌های مربوط به EMU طبق TEC - را برای شورای اروپا، یا جلسه رؤسای دولتهای اروپایی، و یا در شکل شورای وزیران، پیش‌بینی کرده است که مطلع ساختن پارلمان اروپا و مشورت با آن، بخشی از این ضوابط می‌باشد. اما، این مقررات، فقط در موارد بسیار خاص و محدودکاربرد دارند. تنها در دو موقعیت پارلمان اروپا می‌تواند با شورای اروپا تماس منظم برقرار نماید و یک مورد از این موقعیتها نیز به جای آنکه از الزام قانونی ناشی شود، حاصل عملکرد سیاسی می‌باشد. موقعیت اول، که در آن تماس الزامی نیست در اجلاس افتتاحیه شورای اروپاست که در آن رییس پارلمان اروپا نطق افتتاحیه را ایراد کرده و رؤسای دولتهای اروپایی را در جریان دیدگاههای نمایندگان پارلمان اروپا درباره مسایل جاری اتحادیه اروپا قرار می‌دهد. تماس دوم، پس از برگزاری جلسات شورای اروپاست که رییس شوراگزارشی از این جلسات را تقدیم پارلمان کرده و به سؤالات نمایندگان درباره نتایج این جلسات در نشست عمومی پارلمان، پاسخ می‌گوید.

آنچه از مجموعه مباحث فوق بر می‌آید اینست که نفوذ پارلمان اروپا بر شورای اروپا، بسیار ناچیز است و فقط به تماس ناچیز میان این دو نهاد محدود می‌شود و هیچ شاهدی دال بر اینکه اعضای شورا از قضاوت نمایندگان پارلمان اروپا درباره نظرات خود و پیامدهای مذاکرات و تصمیمات متخذه در اجلاس نگرانی داشته باشند، در دست نیست.

انتخابات

تا سال ۱۹۷۹، نمایندگان پارلمان اروپا، از میان نمایندگان پارلمانهای ملی انتخاب می‌شدند. این روش پیامدهای مختلفی داشت: احزابی که نماینده‌ای در پارلمان ملی نداشتند از حضور در پارلمان اروپا محروم می‌ماندند، اغلب نمایندگان حاضر در پارلمان اروپا را افرادی

تشکیل می‌دادند که خواستار وحدت اروپا بودند زیرا مخالفان با وحدت اروپا در پارلمانهای ملی یا تمایل به عضویت در پارلمان اروپا نداشتند و یا اینکه اصولاً مجاز به کاندیدکردن خود نبودند. نمایندگان پارلمان اروپا، از آنجا که نماینده پارلمان ملی خود نیز محسوب می‌شدند، برای انجام مسئولیتهای اروپایی خود باکمبود وقت بسیار روبرو بودند.

اما، در ماده ۱۳۸ از EEC ضوابط زیر پیش‌بینی شده است: "مجمع باید طرحهایی را در زمینه برگزاری انتخابات مستقیم و همگانی برای پارلمان اروپا به روش هماهنگ و واحد در تمامی کشورهای عضو، تنظیم و ارایه نماید." مجمع این پیشنهادات را در اوایل دهه ۱۹۶۰ پذیرفت اما، از اجرای مفاد ماده ۱۳۸ عاجز ماند. در این ماده آمده بود: "شورا بـه اتـفاق آرا مـقررات و ضوابط لازم را برای انجام این انتخابات بر اساس الزامهای قانونی کشورهای عضو، تعیین خواهد کرد." به همین دلیل، انتخابات مستقیم تا سال ۱۹۷۹ انجام نشد. فرانسه، دانمارک و انگلیس از مهمترین مخالفان برگزاری انتخابات مستقیم پارلمان اروپا، در مقاطع مـختلف بـودند: عـلت اصلی این مخالفت نیز ماهیت فراملی چنین انتخاباتی بود، که می‌توانست مقدمه اعمال فشار برای انجام اصلاحات نهادین در ساختار جامعه اروپا قرارگیرد. حتی پس از آنکه اصل انتخابات مستقیم سرانجام پذیرفته شد و توافق شد که چنین انتخاباتی بر مبنای ثابت پنج ساله صورت گیرد، در مورد اتخاذ یک سیستم واحد انتخاباتی توافق حاصل نشد. بنابراین، پنج مورد انتخابات مستقیمی که تا امروز برگزار شده است (۱۹۷۹، ۱۹۸۴، ۱۹۸۹، ۱۹۹۴ و ۱۹۹۹) هـمگی بـر اساس ترتیبات و ضوابط مختلف انتخابات ملی انجام شـده‌انـد (بـه جـدول ۲-۱۱ مـراجـعه نمایید). ولی، انتخابات ۱۹۹۹ تغییر مهمی در جهت استانداردکردن انتخاب نمایندگان EP بود که در آن انگلیس برای اولین بار پس از سیستم قبلی، از روش سنتی خود یعنی انتخاب یک عضو نمایندگی ازکل کشور دست برداشت و نمایندگی بر حسب تناسب و مبتنی بر مبنای منطقه‌ای را برگزید. این یعنی اینکه برای اولین بار از نوعی نمایندگی مبتنی بر تناسب در تمامی کشورهای عضو بهره‌گیری می‌شد.

دو تفاوت دیگر میان ترتیبات انتخاباتی EPکشورها، مانند اختلافات موجود میان نظام‌های

انتخاباتی آنها، وجود دارد که در خور توجه است. اول، رأی‌گیری در یک روز انجام نمی‌شود. مثلاً در سال ۱۹۹۹، اکثر کشورها در روز یکشنبه ۱۳ ژوئن رأی دادند ولی اندکی از آنها در روزهای دیگر رأی دادند: برای نمونه انگلیس، سنتاً تمامی انتخابات خود را در روزهای پنج‌شنبه برگزار می‌کند، بنابراین انتخابات اروپا نیز در روز پنج‌شنبه ۱۰ ژوئن، برگزار شد. دومین تفاوت که از نظر پایگاه دموکراتیک EP مهم است، اینست که تفاوت قابل ملاحظه‌ای میان میزان رأی دهندگان برای هر نماینده EP وجود دارد. دامنه آن از یک به ۸۲۰۰۰۰ رأی دهنده در آلمان، یک به ۴۵۰۰۰۰ در هلند، بلژیک و یونان، تا یک به ۶۵۰۰۰ در لوکزامبورگ متغیر است.

موارد متنوع دیگری نیز در این سیستم وجود دارند: برای مثال در آلمان و فنلاند رأی دهندگان می‌توانند از میان فهرست ملی و فهرست منطقه‌ای یکی را انتخاب کنند، و در سوئد نامزدها در یک لیست به طور سلسله مراتبی طبقه‌بندی می‌شوند اما رأی دهندگان این اختیار را دارند که یک فرد را انتخاب کنند – که می‌تواند منجر به تغییر ترتیب فهرست شوند.

علت این عدم توازن در کرسی‌های پارلمان اروپا، تنها تفاوت جمعیت ملی نیست بلکه سیستمی است که برای اطمینان از شرکت مؤثر نمایندگان کشورهای کوچک در فرآیندهای تصمیم‌گیری پارلمان اروپا اتخاذ شده است. ارقام فوق برای اغلب کشورها بین یک به ۳۵۰۰۰۰ و ۶۵۰۰۰۰ است.

موضوعی که در رابطه با انتخابات پارلمان اروپا به کرات مورد بحث قرار گرفته، مسئله شرکت کنندگان در انتخابات است. بسیاری معتقدند که شرکت گسترده مردم در انتخابات می‌تواند موجب مشروعیت بخشیدن بیشتر پارلمان اروپا و تقویت پایه‌های دمکراتیک آن گردد. بدیهی است که این روند، پارلمان اروپا را در موضع قدرتمندتری برای اعمال نفوذ و نظرات خویش قرار می‌دهد.

جدول ۲-۱۱: ترتیبات ملی انتخاباتی برای انتخابات سال ۱۹۹۹ پارلمان اروپا

	تعداد نمایندگان پارلمان اروپا	نظام انتخاباتی	تعداد حوزه‌های انتخاباتی
اتریش	۲۱	PR با PV	۱
بلژیک	۲۵	PR با PV	۴
دانمارک	۱۶	PR با PV	۱
فنلاند	۱۶	PR با PV	۴
آلمان	۹۹	PR بدون PV	۱۶
یونان	۲۵	PR بدون PV	۱
اسپانیا	۶۴	PR بدون PV	۱
فرانسه	۸۷	PR بدون PV	۱
ایرلند	۱۵	PR با STV	۴
ایتالیا	۸۷	PR با PV	۵
لوکزامبورگ	۶	PR با تقسیم رأی	۱
هلند	۳۱	PR با PV	۱
پرتغال	۲۵	PR بدون PV	۱
سوئد	۲۲	PR با PV	۱
انگلیس	۸۷	PR بدون PV (به جز ایرلند شمالی که سه کرسی بر اساس STV دارد)	۱۲
	۶۲۶	جمع کل	

یادداشت‌ها:

PR با PV: نمایندگی براساس تناسب، با رأی ترجیحی.

PR بدون PV: نمایندگی براساس تناسب، بدون رأی ترجیحی.

PR با STV: نمایندگی براساس تناسب، با رأی واحد قابل انتقال.

PR با تقسیم رأی: نمایندگی براساس تناسب، که رأی دهندگان قادرند نامزدها را از فهرست‌های مختلف انتخاب کنند.

در حال حاضر، استقبال از انتخابات پارلمان اروپا، در سطح نسبتاً نازلی است. در ژوئیه ۱۹۷۹ فقط ۶۲ درصد از واجدین شرایط در انتخابات پارلمان اروپا شرکت کردند و این رقم در سال ۱۹۸۴ به ۶۱ درصد، در سال ۱۹۸۹ به ۵۸ درصد و در سال ۱۹۹۴ به ۵۶/۵ درصد کاهش پیدا کرد. در میان کشورهای اروپایی، مردم بلژیک و لوکزامبورگ بیشترین استقبال را از انتخابات پارلمان اروپا به عمل می‌آورند (حدود ۹۰ درصد واجدین شرایط) حال آنکه نازل‌ترین رقم به انگلیس مربوط می‌شود که ۳۳ درصد در سال ۱۹۷۹، ۳۳ درصد در سال ۱۹۸۴، ۳۶ درصد در سال‌های ۱۹۸۹ و ۱۹۹۴، و ۲۴ درصد در سال ۱۹۹۹ را شامل می‌گردد.

سه عامل اساسی در کنار هم موجب عدم استقبال مردم از انتخابات پارلمان اروپا می‌شوند: اول، از آنجاکه در انتخابات پارلمان اروپا، تغییر دولت، تغییر سیاستها و یا کسب آبرو و شهرت سیاسی چندان مشهود نیست، لذا، توجه مردم را چندان به خود جلب نمی‌کند. دوم، در تبلیغات انتخاباتی، انسجام و هماهنگی چندانی وجود ندارد. این انتخابات، در واقع یک رقابت ملی درجه دو محسوب می‌شود. مسایل اروپا، هیچگاه حساسیت و توجه مردم را به خود جلب نمی‌کند. به عنوان مثال انتخابات سال ۱۹۸۹، با انتخابات دوره قبل تفاوت چندانی نداشت و اکثریت راست میانه که پارلمان اروپا را در این دوره به دست داشت مجدداً حایز اکثریت شد و تغییر چندانی در آراء جناح چپ حاصل نگردید. سوم، آن دسته از بازیگرانی که در عرصه انتخابات ملی حداکثر تلاش خود را برای جلب توجه و ایجاد علاقه صرف می‌کنند در انتخابات پارلمان اروپا با بی‌میلی و در بهترین حالت با اکراه عمل می‌کنند: تنها معدودی از "افراد صاحب نام" در انتخابات اخیر کاندیدا شدند؛ احزاب سیاسی ملی، در اختصاص منابع خویش به تبلیغات انتخاباتی برای پارلمان اروپا تردید فراوان از خود نشان می‌دهند. فعالان حزبی نیز تمایلی به اینکار از خود نشان نمی‌دهند. برخی از دولتها، آگاهانه در جهت کاستن از اهمیت این انتخابات حرکت می‌کنند زیرا آن را نوعی انتخابات "میان دوره ای" و یا یک رفراندوم غیررسمی درباره عملکرد خویش تلقی می‌کنند. توجه رسانه‌های گروهی نیز به این انتخابات در سطحی بسیار نازل بوده است.

احزاب سیاسی و پارلمان اروپا

فعالیت احزاب سیاسی را در رابطه با پارلمان اروپا می‌توان در سه سطح مختلف مشاهده کرد: فراملی، گروه بندهای سیاسی در پارلمان اروپا، و ملی.

فدراسیون‌های فراملی

فدراسیون‌های فراملی، باسازماندهی ضعیف خود حول اصول عام، به منظور ایجاد هماهنگی، تبلیغات و مقاصد انتخاباتی تشکیل می‌شوند. آنها وابسته به احزاب ملی از درون و بیرون اتحادیه اروپا هستند.

در اواسط دهه ۱۹۷۰ سه فدراسیون عمده شکل گرفت که مبنای بسیار ضعیفی داشتند و بیشتر ارگانهایی برای تبادل اطلاعات بودند و هدف توسعه مستمر جامعه اروپا و نیز عملی کردن انتخابات مستقیم در پارلمان اروپا را دنبال می‌کردند. این سه فدراسیون عبارتند از: حزب مردم اروپا (EPP) که بطور عمده متشکل از احزاب دمکرات مسیحی و متحدان آنهاست؛ حزب اصلاح طلب لیبرال دمکرات اروپا (ELDR)؛ و حزب سوسیالیست‌های اروپا (PES).

برخی از حامیان وحدت اروپا امیدوارند که این فدراسیون‌ها با تبدیل شدن به تشکیلات و سازمانهای رسمی، بتوانند رهبری، چشم انداز و هماهنگی لازم را در سطح اروپا ایجاد نمایند و شاید حتی بتوانند به عنوان عوامل وحدت بخش در خدمت اعضای ناهمگن اتحادیه اروپا قرار بگیرند. اما، این فدراسیون‌ها، تاکنون موفقیت چندانی در این جهت نداشته‌اند و مهمترین نقطه ضعف آنها این است که بر خلاف احزاب ملی یا گروه‌های سیاسی موجود در اتحادیه اروپا، این فدراسیون‌ها درگیر فعالیتهای سیاسی روزمره در یک مجموعه نهادی می‌باشندو از این رو، دیگر امکان و فرصتی برای تمرکز مشخص و گسترش فعالیتهای سازمانی و تشکیلاتی خود ندارند. برخی دیگر از نقاط ضعف این فدراسیون‌ها به قرار زیر می‌باشد: جایگاه و موقعیت نازل، کمبود منابع (فدراسیون‌های مزبور از نظر اجرایی و مالی به شدت متکی به گروه‌های سیاسی موجود در اتحادیه اروپا می‌باشند) و ساختارهای لرزان سازمانی که متکی بر برگزاری کنگره‌های ادواری

و جلسات بوروکراتیک می‌باشد.

بنابراین، فدراسیون‌های مزبور، نتوانسته‌اند تاکنون کار چندانی انجام دهند در حالیکه به نظر می رسد احزاب فراملی در سطح اتحادیه اروپا، نقش و وظایف مهم و مفیدی را می‌توانند ایفا نمایند (مانند برنامه ریزی بلند مدت در عرصه سیاست‌گذاری، هماهنگ سازی عملکرد احزاب ملی و کاهش اختلافات آنها، و آموزش و تربیت انتخاب کنندگان و انتخاب شوندگان در سطح اروپا). اما، این وظایف و مسئولیتهای بالقوه گسترده، تاکنون فقط به ایجاد یک هماهنگی بسیار ضعیف در زمینه سیاست‌گذاری (که عمدتاً از طریق برگزاری جلسات ادواری قبل از برگزاری اجلاسیه‌های شورای اروپا حاصل می‌شده است) و تهیه چندبیانیه و چند فعالیت جزئی مشترک دیگر در آستانه انتخابات پارلمان اروپا، محدود باقی مانده است. اما، حتی مضمون این بیانیه‌ها نیز نشانگر ضعف مفرط فدراسیون‌های اروپایی می‌باشد چراکه متن آنها بسیار مبهم و کلی تهیه می‌شود (که ضرورتاً نیاز به حل اختلافات را نشان می‌دهد) و کمتر توسط احزاب و گروههای سازمان یافته اروپایی جدی گرفته می‌شوند (یک علت مهم این امر نیز آن است که انتخابات پارلمان اروپا بر اساس رقابت میان جناحهای مختلف و بر اساس الگوهای ملی انجام می‌شود).

علاوه بر این سه فدراسیون عمده، گروه بندی‌های دیگری نیز هر از چندگاهی در صحنه اتحادیه اروپا ظاهر می‌شوند که از ماهیت به مراتب سست‌تری نسبت به فدراسیون‌های سه گانه برخوردارند. هدف اصلی این گروه‌ها، ایجاد هماهنگی در فعالیتهای انتخاباتی است. گروه‌بندیهای متحدین سبز، منطقه‌ای، کمونیست و راست افراطی از جمله این گروه بندیها می‌باشند که همگی از درون دچار تفرقه و انشعاب بوده و گرد آوردن آنها حتی حول یک برنامه حداقل و جزئی نیز، کاری بس دشوار می‌باشد.[1]

---

۱. برای اطلاع بیشتر از فدراسیون‌های حزبی فراملی اروپا، به ویژه فصل هفتم منبع زیر را ببینید:
Hix and Lord, 1997.

گروههای سیاسی در پارلمان اروپا

فعالیتهای سیاسی در اتحادیه اروپا، به طور عمده از کانال گروه‌بندیهای سیاسی انجام می‌شود. بر طبق قواعد آیین کار، حداقل نمایندگان لازم EP برای تشکیل یک گروه سیاسی از یک کشور ۲۹ نفر، از دو کشور ۲۳ نفر، از سه کشور ۱۸ نفر، و از چهار کشور یا بیشتر ۱۴ نفر می‌باشد.

گروههای سیاسی به چند دلیل شکل گرفته و کار خود را توسعه می‌دهند. پایه اساسی و عنصر وحدت بخش در اغلب این گروهها، مسایل ایدئولوژیک است. به رغم اختلافات گسترده‌ای که میان این گروه‌ها وجود دارد، آندسته از نمایندگان پارلمان اروپا که به یک خانواده و سنت سیاسی تعلق دارند به طور طبیعی به همکاری با یکدیگر می‌پردازند. هرچه بر دامنه این همکاری افزوده می‌شود، بر دامنه نفوذ این گرایشها نیز اضافه می‌گردد. و این نفوذ در تمامی ارکان پارلمان مشاهده می‌شود (از انتخاب رییس پارلمان گرفته تا تصویب اصلاحیه‌ها).

مزایای تشکیلاتی، یکی دیگر از دلایل تشکیل گروههای سیاسی است. به عنوان مثال، وجوه اختصاص یافته به اهداف تشکیلاتی و تحقیقاتی بر اساس تعداد اعضای ثابت هر گروه، میان گروههای پارلمان تقسیم می‌شود (عناصر مستقل و غیروابسته به گروهها نیز خود یک گروه محسوب می‌شوند) و علاوه بر آن نیز به ازای هر عضو، وجه خاصی پرداخت می‌گردد. بنابراین عنصر "غیروابسته" به معنی خاص کلمه، اصولاً وجود ندارد و هرچه گروه گسترده‌تر باشد، ارایه خدمات پشتیبانی و حمایتی نیز برای آن آسان‌تر می‌گردد.

یکی دیگر از مزایای گروههای سیاسی، شرکت در اداره و هدایت امور پارلمان اروپاست زیرا پارلمان، بخش اعظم فعالیتهای خود را حول گروههای سیاسی متمرکز کرده است. اگرچه عناصر مستقل و غیروابسته به گروهها، رسماً از هیچ حقی محروم نگردیده‌اند (و در واقع حقوق آنها در قواعد آیین کار تضمین و تثبیت شده است) اما، آنها در عمل، زیانهای فراوانی را متحمل می‌گردند: به عنوان مثال در ریاست کمیته‌ها و یا در آماده سازی دستور کار جلسات عمومی،

عناصر منفرد نمی‌توانند نقش چندانی ایفا نمایند.

در سالیان اخیر، حدود هشت تا ده گروه سیاسی در پارلمان اروپا حضور فعال داشته‌اند. علت اصلی کثرت این گروهها، این است که سیستم انتخاب نماینده EP بر اساس جمعیت هر حوزه، در همه کشورهای عضو EU، (به استثنای انگلیس تا سال ۱۹۹۹) اجراء می‌شود و لذا نمایندگان پارلمان، منعکس کننده گرایشات سیاسی قدرتمندی هستند که در سراسر اتحادیه اروپا حضور مؤثر دارند (هم به لحاظ ایدئولوژیک و هم از نظر ملی). پس از اجرای انتخابات مستقیم در پارلمان اروپا از سال ۱۹۷۹ به بعد، تعداد احزاب سیاسی ملی حاضر در پارلمان اروپا، هیچگاه کمتر از ۶۰ نبوده است. در آغاز پارلمان ۹-۱۹۹۴، ۱۰۱ حزب سیاسی در آن نماینده داشتند،[۱] در حالیکه حداقل ۱۲۹ حزب ملی حداقل یک کرسی در پارلمان داشتند.[۲]

ویژگی‌های اصلی گروه‌های سیاسی در EP، از می ۲۰۰۲ اکنون برشمرده خواهد شد. اندازه این گروه‌ها در جدول ۳-۱۱ نشان داده شده است. (اطلاعات ارایه شده در جدول ۳-۱۱ و در ذیل بر روی Maxmillan EU Web page در اینترنت همیشه به روز می‌شود.)

● گروه *سوسیالیستهای اروپا* (PES): سوسیالیستها بزرگترین گروه در پارلمان اروپا می‌باشند و حداقل یک نماینده از هر کشور، عضو این گروه می‌باشد. این گروه که انعکاسی از نفوذ و گستردگی سوسیالیسم اروپایی و دمکراسی سوسیالیستی می‌باشد، در برخی مواقع، همکاری با یکدیگر را دشوار می‌یابند. یکی از علل این امر نیز تنوع ایدئولوژیک درون این گروه می‌باشد که طیف گسترده‌ای از "چپ افراطی" طرفدار مداخله گسترده دولت در امور، تا سوسیال دمکراتهای "میانه رو" را شامل می گردد. علت دیگر این انشقاق، حضور مؤثر احزاب ملی در این گروه است که منافع ملی را بر منافع اروپایی ترجیح می‌دهند. اختلاف نظر بر سر مسیر و جهت همپیوندی اروپا نیز در اختلافات مزبور بی‌تأثیر نمی‌باشد.

1. Hix and Lord, 1997, p.1.
2. Raunio, 2002: 258

جدول ۳-۱۱ گروههای سیاسی در پارلمان اروپا

	EPP ED	PES	ELDR	Greens EFA	EUL NGL	UEN	EDD	IND	جمع
بلژیک	۶	۵	۵	۷				۲	۲۵
دانمارک	۱	۲	۶		۲	۱	۴		۱۶
آلمان	۵۳	۳۵		۴	۷				۹۹
یونان	۹	۹			۷				۲۵
اسپانیا	۲۸	۲۴	۳	۴	۴				۶۴
فرانسه	۲۰	۲۲	۱	۹	۱۱	۳	۹	۱۲	۸۷
ایرلند	۵	۱	۱	۲		۶			۱۵
ایتالیا	۳۵	۱۶	۸	۲	۶	۱۰		۱۰	۸۷
لوکزامبورگ	۲	۲	۱	۱					۶
هلند	۹	۶	۸	۴	۱		۳		۳۱
اطریش	۷	۷		۲				۵	۲۱
پرتقال	۹	۱۲			۲	۲			۲۵
فنلاند	۵	۳	۵	۲	۱				۱۶
سوئد	۷	۶	۴	۲	۳				۲۲
انگلیس	۳۷	۲۹	۱۱	۶			۲	۲	۸۷
جمع	۲۳۳	۱۷۹	۵۳	۴۵	۴۴	۲۲	۱۸	۳۲	۶۲۶

منبع:

Session News: Strasbourg Priefing, 13-16 May 2002 (Brussels: European Parliament Directorate for Press and Audio visual Services),

یادداشت‌ها:

۱- وضعیت در ماه می سال ۱۹۹۹.

۲- نام کامل گروه‌های سیاسی در متن آمده است.

۳- اطلاعات ارایه شده در اینجا متناوباً در صفحه Macmillan EU به آدرس ذیل در اینترنت به روز می‌شوند: http: www.macmillan-press.co.uk/politics/EU

● گروه حزب مردم *اروپا* (EPP): ریشه‌های ایدئولوژیک این گروه را دمکرات مسیحی اروپایی و به ویژه احزاب بزرگ دمکرات مسیحی آلمان و ایتالیا قرار دارد. ولی با گذشت چندین سال، سایر احزاب راست میانه، که اکثراً دارای سنت محافظه کاری هستند، جذب این گروه شده‌اند. این گروه مانند PES از تمام کشورهای عضو، عضو دارد و همچنین مانند PES مشکلاتی با حفظ انسجام ایدئولوژیک داخلی دارد - به ویژه در خصوص ماهیت فرآیند همگرایی، که نمایندگان EP عضو خانواده دمکرات - مسیحی، نسبت به سایر اعضای گروه، گرایش بیشتری به حمایت از همگرایی دارند.

● گروه حزب *لیبرال*، دمکراتیک و *اصلاح طلب اروپا* (ELDR). یک گروه مرکز گراست اما ایده‌های اصلی آن را مشکل می‌توان تشخیص داد. این گروه اصولاً از ترکیب احزاب مرکز و راست تشکیل شده ولی برخی عناصر چپگرا را نیز در خود جای داده است. این گروه از دوازده دولت عضو، عضو دارد.

● *اتحادیه گروه اروپا* (UFE). این یک گروه راست میانه روست که از گروه اتحاد دموکراتیک اروپا (EDA)، قبل از پارلمان ۱۹۹۴ به وجود آمد. احزاب اصلی تشکیل دهنده آن قبل و بعد از سال ۱۹۹۴ گلیست‌های فرانسوی و فیانافیل‌های ایرلندی (Fianna Fail) بوده‌اند که از بزرگی کافی برای تشکیل یک گروه برخوردار نیستند، ولی به دلایل مختلف، تمایلی به پیوستن به یکی از گروه‌های قوی‌تر راست میانه رو از خود نشان نمی‌دهند. بنابراین (UFE) و قبل از آن، EDA، به عنوان عامل پیوند دهنده سیاسی دو جزء اصلی آن و همچنین نمایندگان EP پراکنده از سایر گروه‌ها، نقش سودمندی ایفا کرده‌اند. برای مدتی پس از انتخابات ۱۹۹۴ حزب فورسا (Forza)ی ایتالیا نیز عضوی از این گروه بود اما در سال ۱۹۹۶ این گروه را ترک و به EPP پیوست.

● گروه *کنفدرال* چپ‌های سبز متحد چپ / *شمال اروپا* (EUL/NGL). این گروه عمدتاً از عناصر "چپ افراطی" احزاب کمونیست یا کمونیست سابق به اضافه تعداد اندکی از سبزهای چپ گرای نوردیک (Nordic Leftist Greens) تشکیل شده است.

● گروه سبز در *پارلمان اروپا*: علاوه بر نگرانی مشترک نسبت به مسایل سبزها، اینها گروه

همگنی نیستند، و برخی از نمایندگان EP آنها که آشکارا سابقه چپ گرایی دارند و سایرینی که خود را نه چپ نه راست معرفی می‌کنند، اعضای آن را تشکیل می‌دهند.

● گروه *اتحاد رادیکال اروپا* (ERA). این گروه کوچک مبتنی بر فهرست انرژی رادیکال (Energie Radicale) کاندیداهای گردآوری شده برای انتخابات ۱۹۹۴ EP در فرانسه توسط تاجری به نام برنارد تاپیه (Bernard Tapie) است که اعضای پراکنده EP از سایر کشورها که عمدتاً نماینده احزاب منطقه‌ای هستند آنرا تکمیل می‌کنند. این گروه، خود را دارای گرایش "چپ مترقی" عنوان می‌کنند. گروه مذکور حامی سرسخت هدف تشکیل اروپای فدرال است.

● گروه *اعضای مستقل برای همگرایی ملت‌های اروپا* (I-EN). اکثر اعضای آن را فرانسوی‌هایی تشکیل می‌دهند که رهبری اپوزیسیون فرانسه در مقابل تصویب معاهده ماستریخت را برعهده داشتند. این گروه متعهد به دفاع از دولت ملی و مخالف سرسخت اتحاد بیشتر اروپاست.

● *اکثر نمایندگان پارلمان اروپا* که به گروه‌های سیاسی وابستگی ندارند متعلق به احزاب راست افراطی هستند که بیشترین تعداد آنها را اعضای جبهه ملی فرانسه تشکیل می‌دهند. در پارلمان‌های ۹-۱۹۸۴ و ۹۴-۱۹۸۹ یک گروه راست افراطی وجود داشت اما از آن زمان تاکنون اختلافات داخلی مانع از اتحاد آنها شده است. این امکان قطعاً وجود دارد که گروه دیگری مانند آن در آینده شکل بگیرد.

***

همانطور که در موارد بالا اشاره شد، تشکیلات و ترکیب‌های گروهی بسیار متغیر است. مثلاً این واقعیت که گرچه هشت گروه سیاسی در EP در دوره‌های بلافاصله قبل از انتخابات ۱۹۸۹ و ۱۹۹۹ EP وجود داشتند ولی تنها سه گروه طی ده سال دوام آوردند گستره موضوع را نشان می‌دهد ـ این سه گروه عبارتند از PES، EPP و ELDR ولی، ماهیت عضویت این سه گروه طی این دوره بسیار تغییر کرده است، یکی از دلایل این امر نتایج انتخابات، دلیل دیگر عضوگیری در سال ۱۹۹۵ و دیگری ـ به ویژه در مورد EPP ـ به دلیل جدایی از گروه‌های کوچک‌تر بوده است.

همچنین، همانگونه که موارد بر شمرده بالا نشان می‌دهند، تمامی گروه‌های سیاسی تقسیم‌بندی‌های داخلی قابل توجهی دارند که معمولاً از ماهیت ایدئولوژیک و ملی برخوردارند. این امر به ویژه در خصوص PES و EPP مصداق دارد. این دو گروه طی سالها به لحاظ اندازه در مقایسه با گروه‌های کوچک‌تر رشد کرده‌اند. زیرا گروه‌های کوچک‌تر بعضاً مزایای عضویت در گروه‌های بزرگ را تشخیص داده و به آنها ملحق شده‌اند. البته تقسیم‌بندی‌های داخلی همبستگی را دچار اخلال می‌کند که تأثیر تضعیف کننده دارد برای مثال، برای نمایندگان فرانسوی EP، با هر اصول ایدئولوژیکی که داشته باشند، مشکل است که به کاهش قیمت‌های محصولات کشاورزی رأی مثبت دهند یا نمایندگان پرتغالی EP از افزایش بودجه صندوق منطقه‌ای حمایت نکنند.

سه عامل دیگر در تضعیف توانایی گروههای سیاسی برای کنترل و هدایت اعضای خود، مؤثر می‌باشند. نخستین عامل به جایگاه نهادین و اختیارات سیاسی پارلمان اروپا مربوط می‌شود. از آنجا که نمایندگان پارلمان اروپا، هیچ دولتی را در برابر خویش نمی‌بینند که به حمایت یا تضعیف آن بپردازند، هیچ لایحه قانونی پیشنهادی دولتی را دریافت نمی‌دارند که آنرا تایید یا رد نمایند، لذا عکس العمل نیمه خودکار برله یا علیه مسایل مطروحه (همانند رفتار اغلب پارلمان‌های ملی) نشان نمی‌دهند. دومین عامل، یک عامل ساختاری است و آن اینکه برخلاف احزاب حاضر در پارلمان‌های ملی، گروههای سیاسی حاضر در پارلمان اروپا بخشی از یک چارچوب تشکیلاتی بزرگتر محسوب نمی‌شوند که از آن انتظار همکاری و رفتار واحد و یکدست مسئولانه و قابل ارزیابی برود. بلکه، اغلب این گروهها، تشکیلاتی ضعیف و نیمه فدرال هستند که در فضایی چند فرهنگی به فعالیت مشغولند. این مسئله را از چند جهت می‌توان به خوبی مشاهده کرد: اعضای موسس احزاب وابسته به گروههای بزرگ تر، جلسات جداگانه خود را برگزار می‌کنند و رهبری خاص خویش را دارا می‌باشند. لذا، رهبران گروه در دفاع از انسجام گروهی، به اهرم‌های پاداش و تنبیه دسترسی ندارندو نمی‌توانند نمایندگانی را که در خطوط ترسیم شده حرکت نمی‌نمایند و یا بر عکس، آنانی را که بر روی این خطوط حرکت می‌نمایند، تنبیه یا تشویق کنند. علت این انحراف از خطوط تعیین شده نیز آن است که نمایندگان

پارلمان اروپا فقط در برابر خطوط ترسیم شده از سوی رهبری حزب یا گروه خود مسئول نیستند بلکه در برابر احزاب ملی خویش نیز مسئول و پاسخگو می‌باشند. سومین عامل این است که نمایندگان پارلمان اروپا در عملکرد خویش باید خواسته‌های طرفداران و رأی دهندگان را در نظر بگیرند که در برخی مواقع برخواسته‌های گروه‌های سیاسی منطبق نیست. یک منبع مؤثر برای طرح این خواسته‌ها، گروه‌های ذینفوذی هستند که اغلب نمایندگان با آنها ارتباطی نزدیک دارند. سایر منابع گروه‌های رابط داخل EP می‌باشند که معمولاً به طور نسبتاً غیر رسمی نمایندگان پارلمان از گروه‌های مختلف سیاسی را که دیدگاه‌های مشابهی در خصوص موضوعات خاص دارند، گرد هم می‌آورند. حدود ۵۰ گروه رابط وجود دارد که حدود ۲۵ مورد از آنها به طور مرتب تشکیل جلسه می‌دهند. گروه‌های رابط اشکال مختلفی به خود می‌گیرند و از نظر ماهیت و دامنه تمرکز سیاست‌گذاری خود فرق می‌کنند. از جمله این گروه‌های رابط می‌توان از موارد زیر نام برد: گروه رابط فدرالیست طرفدار اتحاد اروپا، گروه رابط دوستان اسرائیل، گروه رابط آمریکای مرکزی، گروه رابط رسانه‌ها، گروه رابط مناطق روستایی، گروه رابط رفاه حیوانات، و گروه رابط سالمندان.

اما، علیرغم ضعف مفرط این گروهها، باید بر این نکته تاکید کرد که گروههای مزبور هنوز از اهمیت قابل ملاحظه‌ای در فعالیت پارلمان اروپا برخوردارند. برخی از کارکردهایی که این گروهها دارند و امتیازاتی که از آن بهره مند می‌شوند، بر اساس قواعد آیین کار و یا مصوبات پارلمان به ایشان تعلق گرفته است. برخی از این امتیازات به قرار زیر می‌باشد: حضور تضمین شده در کمیته‌ها و ارگانهای کلیدی پارلمان اروپا و صراحت لهجه و گفتار در جلسات عمومی پارلمان.

دیگر کارکردهای این گروهها، رسماً در هیچ کجا به ثبت نرسیده است و این وظایف بیشتر زاییده شرایط و ضرورتهای سیاسی و یا مناسبت‌ها و مزایای گروهی می‌باشد. نقش مهم این گروه‌ها را در پارلمان اروپا می‌توان در تعیین تاکتیکها و الگوهای رأی‌گیری در پارلمان مشاهده کرد (تصمیم‌گیری درباره مسایل حساس معمولاً یک هفته قبل از طرح در جلسه عمومی در

جلسات گروههای سیاسی اتخاذ می‌شود). در این جلسات، تلاش می‌شود که گروه به موضعی واحد درباره مسایل مطروحه دست پیدا کند: در این جلسات تصمیم گرفته می‌شود که آیا مثلاً باید در مورد انتخاب رییس پارلمان با دیگر گروهها وارد معامله شد؟ نظرگروه در رابطه با طرح تنظیمی کمیسیون اروپا بر اساس رهنمود شورای وزیران چیست؟ چه تاکتیکی باید اتخاذ کردتا یک گزارش نامطلوب و یا یک طرح ناخوشایند از تصویب کمیته نگذرد؟ در برخورد با این سؤالات باید بر تفاوتها و اختلافات میان گروهی فائق آمد. اما، این اختلافات همیشه قابل حل نیستند. به طور کلی می‌توان گفت که از میان عواملی که بر رأی و عملکرد نمایندگان پارلمان اروپا تأثیر می‌گذارند، شاید عضویت درگروههای سیاسی، مهمترین عامل باشد.

قبل از اینکه بحث گروههای سیاسی راکنار بگذاریم لازم است به چندنکته دیگر در رابطه با موازنه کلی سیاسی در پارلمان اروپا اشاره کنیم.

از سال ۱۹۷۹ تا ۱۹۸۹ جناح راست میانه، اکثریت اسمی پارلمان اروپا را به دست داشت، از ۱۹۸۹ اکثریت با به اصطلاح چپ - سبز بود، و در پارلمان ۹-۱۹۹۴ هیچ اکثریت اسمی از چپ یا راست وجود نداشت. ماهیت موازنه سیاسی موجود در هر زمان، بی‌تردید بر منافع و اولویت‌های EP تأثیر می‌گذارد، و گروه‌های دارای گرایش چپ، برای مثال، نسبت به گروه‌های راست، بیشتر هوادار موضوعات زیست محیطی و اجتماعی هستند. ولی، اهمیت ماهیت موازنه کلی به اندازه آنچه معمولاً در پارلمان‌های ملی انجام می‌شود نیست. سه دلیل عمده برای این امر وجود دارد. اول، گاهی اوقات موضوعات مهم که ماهیت سیاسی سازمان یاداخلی - و نه ماهیت ایدئولوژیک - دارند می‌توانند میان گروه‌هایی که شرکای رأی دهنده و آشکارا در کنار یکدیگر هستند تفرقه ایجاد کنند. مکانیسم‌ها و کانال‌های ارتباطی متعددی که در EP از طریق آنها گروه‌ها می‌کوشند به توافق برسند و معامله کنند همیشه نمی‌توانند این تفرقه را از میان ببرند. البته در خصوص بسیاری موضوعات، اینکه دیدگاه‌های گروه‌های سیاسی چپ میانه رو و راست میانه رو و یا حداقل بسیاری از نمایندگان درون این گروه‌ها به هم نزدیک شود، در مقایسه با دیدگاه‌های سایر گروه‌های چپ و راست، غیر عادی خواهد بود. دلیل دوم اینست که بسیاری

موضوعاتی که در EP مطرح می‌شوند تقسیم‌بندی‌های چپ - راست را میان بر می‌زنند. این موضوع در خصوص بسیاری از قوانینی که ماهیتاً فنی هستند و پارلمان با آنها سر و کار دارد نیز صدق می‌کند. مصداق دیگر آن موضوعاتی است نظیر اقدام برای مبارزه با نژادپرستی در اروپا، کمک رسانی به کشورهای جهان در حال توسعه، و توسعه بیشتر همگرایی اقتصادی و سیاسی اروپا. دلیل سوم اینست که EP متناوباً و آگاهانه می‌کوشد از ایجاد شکاف چپ - راست در درون خود، هنگامی که رأی‌گیری برگزار می‌شود جلوگیری کند. زیرا این اقدام از نظر نهادین به نفع آنست. برای مثال، طبق آیین کار تصمیم‌گیری مشترک، اکثریت مطلق نمایندگان پارلمان اروپا باید به اصلاحات یا ردیه‌ها رأی بدهند تا رأی‌گیری تأثیرگذار باشد. نیل به این مقصود مشکل است به ویژه چون تنها سه چهارم نمایندگان به طور مرتب در رأی‌گیری‌ها شرکت می‌کنند.[۱] در نتیجه، برای گروه‌ها، چه چپ، چه راست و به ویژه PES و EPP، ضروری است با هم کار کنند تا EP به طور مؤثر بتواند از اختیارات خود استفاده کند.

دلیل چهارم اینکه اکثر فرآیندهای تصمیم‌گیری EU شامل چانه زنیها و مصالحه‌ها است. بدین ترتیب پارلمان تقریباً همواره در حال مذاکره و بده‌بستان با کمیسیون و شورا است. در نتیجه MEPs به این تبادل نظر و بده بستان عادت کرده‌اند و آنرا بطرق مختلف انجام می‌دهند: راههایی که اغلب منجر به ایجاد ائتلافهایی می‌شود که بر مبنای ایدئولوژی نمی‌باشد.[۲]

با توجه به این شرایط جای تعجب ندارد بدانیم که برترین الگوی رأی‌گیری در EP مبتنی بر خطوط چپ - راست نیست بلکه حول اتحادی از چپ میانه رو و راست میانه رو گروه‌بندی می‌شوند. PES، EPP و ELDR با هم به طور متوسط حدود ۸۰-۷۵ درصد مواقع رأی می‌دهند.[۳]

نکته نهایی در رابطه با گروههای سیاسی، اینکه موقعیت و جایگاهی که آنها در سازماندهی و کنترل اکثر فعالیتهای EP بدست می‌آورند به سئوال رابطه EP و دموکراسی در EU دامن

---

1. *European Voice*, 4-10 June 1998. 2. Kreppel, 2000

می‌زند. همانطور که Judge and Earnshaw (2003) اشاره می‌کنند، در حالیکه رأی دهندگان در انتخابات پارلمان اروپا براساس برنامه‌های احزاب ملی رأی می‌دهند، کاندیداهایی که بدین ترتیب انتخاب می‌شوند در گروه بندیهای فراملی عمل می‌کنند که رأی دهندگان تقریباً بطور کامل از آن بی‌اطلاعند. در واقع برخی از این گروهها در زمان انتخابات اصلاً وجود خارجی نداشته‌اند.

احزاب ملی

احزاب سیاسی ملی به سه شکل در فعالیتهای پارلمان اروپا مشارکت دارند. اول، اکثر کاندیداهای شرکت کننده در انتخابات پارلمان اروپا، و تقریباً همه افرادی که انتخاب می‌شوند، توسط احزاب ملی برگزیده می‌شوند. این بدان معنی است که نمایندگان پارلمان اروپا، منعکس کننده منافع ملی بوده و اگر مایلند دوباره انتخاب شوند باید به ناچار منعکس کننده منافع ملی باشند و پیوسته نسبت به این مسئله حساس و آگاه باشند.

دوم، مبارزات انتخاباتی پارلمان اروپا، یک نوع مبارزه انتخاباتی ملی است که توسط احزاب سیاسی ملی هدایت می‌شود. ممکن است احزاب مزبور برنامه‌های فراملی را در تبلیغات انتخاباتی مطرح کنند اما، مردم تحت هدایت احزاب بیشتر براساس مصالح ملی و پیامدهای سیاستهای مزبور برای وضعیت داخلی کشور، به نمایندگان رأی می‌دهند. آنچه که فقدان بعد اروپایی را در انتخابات مزبور روشن می‌سازد، عدم جناح بندی پایدار و مشخص چپ-راست در جریان این انتخابات در تمامی کشورهای اروپایی است.

و بالاخره سوم، در پارلمان اروپا نیز، احزاب ملی در چارچوب گروه بندیهای سیاسی حضور دارند و این یکی از علل عدم انسجام گروهی است که گروههای مزبور را در بسیاری از موارد فلج می‌کند. اما، مشکل اصلی مربوط به گروه بندیهای ملی و فعالیت آنها بر اساس دستورالعمل‌های ملی نیست. بلکه مشکل ضعف در ارتباط تشکیلاتی میان گروه بندیهای مزبور و رهبری احزاب سیاسی ملی است به نحوی که دست گروه بندیهای مزبور را برای حرکت آزادانه در چارچوب

اصول کلی احزاب ملی باز می‌گذارد. بنابراین مشکل اینست که هرگروه حزبی ملی، اولویتها و برنامه‌های خاص خویش را دنبال می‌نماید.

ترکیب

علاوه بر وابستگی به احزاب سیاسی، برخی جنبه‌های دیگر نیز در ترکیب پارلمان اروپا وجود دارد که حایز کمال اهمیت می‌باشد و از آن میان سه جنبه قابل توجه و ذکر می‌باشد.

مأموریت دوگانه

پس از انتخابات ۱۹۷۹ حدود ۳۰ درصد از نمایندگان پارلمان اروپا، عضو مجالس قانونگذاری ملی نیز بودند. اما، این پیوسته در حال تغییر بوده است زیرا اغلب نمایندگان پارلمان اروپا به دلایل سیاسی داخلی وارد گود رقابت انتخاباتی می‌شوند و لذا هیچ تعهد محکمی نسبت به اتمام رساندن دوره وکالت خویش در پارلمان اروپا ندارند. بدین ترتیب تا پایان هر دوره پارلمان اروپا، تعداد نمایندگانی که ماموریت دوگانه دارند، به نصف کاهش پیدا می‌کند. پس از انتخابات سال ۱۹۸۴ این رقم به شدت سقوط کرد و به حدود ۱۲ درصد کل نمایندگان پارلمان اروپا رسید. یک علت این امر، عدم استقبال احزاب سیاسی ملی از ماموریت دوگانه نمایندگان است ضمن اینکه در بلژیک، اسپانیا، یونان و اطریش نمایندگان پارلمان ملی از ایفای این نقش دوگانه نیز قانوناً منع شده‌اند. تنها ۴۰ نفر از نمایندگان پارلمان اروپا که در سال ۱۹۹۹ انتخاب شدند همزمان نماینده پارلمان ملی هم بودند: ۲۲ نفر از ایتالیا، ۹ نفر از انگلیس (که ۵ نفر از آنان عضو مجلس اعیان این کشور بودند.)(۱)

از جمله پیامدهای کاهش نمایندگانی که ماموریت دوگانه دارند، تضعیف رابطه میان پارلمانهای ملی و پارلمان‌اروپاست. اغلب احزاب سعی می‌کنند از طریق یک سلسله مکانیسم‌های خاص، ارتباط میان این دو سطح از فعالیت پارلمانی را حفظ کنند. اما، تاکنون

موفقیت چندانی نداشته‌اند و بنابراین ارتباط گروههای سیاسی در پارلمان اروپا با پارلمان‌های ملی در سطحی بسیار ضعیف و نازل می‌باشد. اما، یک نتیجه این نزول، آن بوده است که نماینده‌ای که یک مسئولیت واحد داشته باشد بهتر می‌تواند انرژی و خلاقیت خویش را در اختیار پارلمان اروپا قرار دهد. این نمایندگان، وقت بیشتری را صرف شرکت در نشستهای عمومی پارلمان و کمیته‌های پارلمانی کرده و سؤالات و گزارشات پارلمانی بیشتری را تهیه و مطرح می‌نماید.

تداوم

تغییر و تحول پرسنل، بر عملکرد هر سازمان و تشکیلات تأثیر فراوان بر جای می‌گذارد و پارلمان اروپا نیز از این امر مستثنی نیست: مؤثرترین نمایندگان پارلمان اروپا کسانی هستند که توانسته‌اند به مرور زمان در مسایل اروپایی تبحر و آشنایی پیداکنند و به پیچیدگی‌ها و وظایف سیستم اتحادیه اروپا واقف گردند.

فقدان پیوستگی و استمرار در عضویت پارلمان اروپا به ویژه در سالهای بعد از انتخابات سال ۱۹۷۹ مشکل‌سازگردید و قبل از انتخابات سال ۱۹۸۴ نزدیک به یک چهارم از نمایندگان پارلمان اروپا با اعضای جدید جایگزین شدند. اما، همانطور که در سطور قبل اشاره شد این رقم دائماً در حال تغییر بوده و بسیاری از این سیاستمداران تازه‌کار در واقع تعهدی در قبال فعالیت در پارلمان اروپا نداشتند و انگیزه اصلی کاندیدا شدن آنها فقط مسایل و مصالح داخلی آنها و احزابشان بود. اما این مسائل حل شده و اکنون، تنها میزان نسبتاً اندکی از نمایندگان قبل از پایان یافتن دوره نمایندگی خود، استعفا می‌دهند. جا به جایی MEPها میان دوره‌های پارلمان اروپا یقیناً بیش از آنچه معمولاً در میان پارلمان‌های ملی وجود دارد میباشد، اما آنقدرها هم زیاد نیست: فقط بیش از نصف کسانی که در سال ۱۹۸۹ انتخاب شدند، از پارلمان قبلی بازگشته بودند، در حالی که در سال ۱۹۹۴ این رقم تنها به بیش از ۴۰ درصد و در سال ۱۹۹۹ به ۴۶ درصد رسید.

صلاحیت و شایستگی

برخی مواقع عنوان می‌شود که نمایندگان پارلمان اروپا از صلاحیت و شایستگی همتایان خود در پارلمان‌های ملی برخوردار نیستند. به زعم ایشان به دلیل عدم برخورداری پارلمان اروپا از برجستگی زیاد، اغلب، اعضای ضعیف و یا افرادی که پارلمان اروپا را تخته پرشی برای ترقی خویش در صحنه‌های داخلی تلقی می‌کنند، جذب این نهاد می‌گردند.

البته در این نظر، چند حقیقت نهفته است. چهره‌های سرشناس ملی یا اصولاً در انتخابات پارلمان اروپا شرکت نمی‌کنند و یا اینکه دوره نمایندگی خویش را در این پارلمان به پایان نمی‌برند. (براساس "قانون انتخابات مستقیم" مصوب سال ۱۹۷۶ کارکنان بخش دولتی نمی‌توانند کاندیدای نمایندگی در پارلمان اروپا شوند.) به علاوه تعداد انگشت شماری از نمایندگان پارلمان اروپا را نمایندگان پارلمانهای ملی تشکیل می‌دهند.

اما، در این مورد نباید مبالغه کرد. رقابت برای نمایندگی پارلمان اروپا، بسیار شدید است و در آن همه تاکتیکها و مهارت‌های انتخاباتی استفاده می‌شود. اغلب نمایندگان پارلمان اروپا از تجربه عمومی قابل ملاحظه‌ای در سطح ملی یا منطقه‌ای برخوردارند و یا از تجربه و مهارت‌های اجرایی در یک بخش خاص بهره‌مندند.

شاید یک نکته مهم که لازم است در اینجا بر آن تاکید شود این است که نباید تصور کرد کسانی که برای فعالیت درپارلمان اروپا برگزیده می‌شوند، بهترین‌های درجه دو می‌باشند. در واقع، بسیاری از این افراد به شدت به وظایف خویش آگاه و پای بندند و در این رابطه دارای تجربه و شایستگی کافی می‌باشند. اما، در عین حال باید تاکید کرد تمامی این موارد، در سطحی پایین‌تر از پارلمانهای ملی صحت دارد.

سازمان و عملکرد

مسئله چند مکانی

کار پارلمان اروپا در سه مرکز واقع در سه کشور مختلف انجام می‌شود. نشست عمومی

پارلمان اروپا در استراسبورگ برگزار می‌شود ضمن اینکه نشستهای کوچک و مقطعی در بروکسل انجام می‌گردد. محل تشکیل کمیته‌های پارلمانی معمولاً در بروکسل است. محل کار حدود نیمی از ۴۲۰۰ پرسنلی که در دبیرخانه EP به کار اشتغال دارند (و ۶۰۰ تن از آنها پست‌های موقت دارند) در لوکزامبورگ است. و بقیه عمدتاً در بروکسل کار می‌کنند. (این ارقام، ۷۰۰ نفری را که در دبیرخانه‌های گروه‌های سیاسی کار می‌کنند شامل نمی‌شود.)

این وضع، بسیار ناخوشایند است و منشاء نارضایتی و ناراحتی اغلب نمایندگان پارلمان اروپا گردیده است. یک دلیل این ناخرسندی این است که برخی مواقع نمایندگان مجبورند طی یک ماه به طور متوسط حدود ۶-۵ بار میان این مراکز سفر کنند. احتمالاً یک برنامه کاری متوسط به قرار زیر می‌باشد: یک هفته شرکت در نشست عمومی پارلمان اروپا در استراسبورگ، دو تا پنج روز شرکت در کمیته‌ها که برخی مواقع در بروکسل و برخی مواقع در نقاط دیگر برگزار می‌شوند، دو تا چهار روز شرکت در جلسات گروه سیاسی و گروههای کاری که احتمالاً در بروکسل منعقد می‌شوند، و هرچند روزی که از ماه باقی می‌ماند، نماینده مربوطه در دفتر خویش و حوزه انتخابیه خود (اگر فقط یک جا باشد) اقامت می‌گزیند تا با هیاتهای نمایندگی پارلمان اروپا ملاقات کرده و با مقامات رسمی درباره یک طرح یا گزارش به مشورت و رایزنی بپردازد.

اگر مقر پارلمان اروپا در یک جا (و به ویژه بروکسل) بود، احتمالاً بر کارآیی و نفوذ این نهاد افزوده می‌گردید. اما، تصمیم‌گیری در این مورد، بر عهده شورای وزیران اروپاست و اعمال نفوذ دولتهای فرانسه و لوکزامبورگ تاکنون موجب گردیده است در مورد محل واحد برای پارلمان اروپا توافق حاصل نگردد.

تنظیم عملکرد پارلمانی

پارلمان اروپا، در مقایسه با پارلمانهای ملی، از استقلال بیشتری برای تنظیم و ترتیب مسایل خویش برخوردار است. البته نمی‌توان گفت که پارلمان هر کاری بخواهد می‌تواند انجام دهد. در

معاهدات، برخی وظایف لازم الاجرا برای پارلمان اروپا ذکر گردیده (مانند اعلام نظر در مورد طرحهای کمیسیون اروپا) و این نهاد از انجام برخی اعمال منع شده است (مانند انتقاد و عیب جویی از شورای وزیران). اما، در مورد طیف گسترده‌ای از مسایل (دستور کار، جداول زمانی و دیگر مسایل سازمانی) پارلمان اروپا از اختیارات گسترده‌ای برخوردار می‌باشد.

علت مهم این استقلال عمل، ساختار نهادینی است که پارلمان در چارچوب آن عمل می‌نماید. نفوذ ارگان اجرایی اتحادیه اروپا بر پارلمان اروپا به اندازه نفوذ دولت‌های ملی بر عملکرد پارلمان‌های ملی نیست. اگرچه مواضع و فعالیتهای پارلمان اروپا، اغلب خوشایند کمیسیون و شورای وزیران اروپا نیست اما آنها در حالت عادی نمی‌توانند به لحاظ سیاسی نقشی مخرب و بازدارنده در قبال پارلمان ایفا نمایند.

دلیل دیگر استقلال عمل پارلمان اروپا (که در رابطه نزدیک با دلیل اول قرار می‌گیرد) فقدان شناخت پایدار و روشن (خواه منفی و خواه مثبت) پارلمان اروپا و ارگان اجرایی اتحادیه اروپا از یکدیگر می‌باشد. فعالیت پارلمانهای ملی را تا حدود زیادی وابستگی‌های سیاسی شکل می‌دهد. اما، کمیسیون اروپا متشکل از مقاماتی است که ظاهراً هیچگونه وابستگی حزبی ندارند ضمن اینکه شورای اروپا بر عکس، یک نهاد چند حزبی است که از تنوع ایدئولوژیک و ملی فراوان برخوردار می‌باشد. بطور کلی "ابزارهای مؤثری" که قوه مجریه در سطح ملی برای تشویق و ترغیب پارلمان در دسترس دارد، به هیچوجه در دسترس کمیسیون و شورای وزیران اروپا نیست.

سومین علت برای استقلال عمل نسبی پارلمان اروپا به قواعد آیین کار مربوط می‌شود. در این قانون، روشهای کار به نحوی اصلاح گردیده‌اند که بر کارآیی و نفوذ پارلمان اروپا تا حد قابل ملاحظه‌ای افزوده شده است.

اغلب تصمیماتی که پارلمان اروپا درباره وظایف و عملکرد خویش اتخاذ می‌نماید در نشستهای عمومی این نهاد تصویب می‌شود. اما فرمولبندی اصلی و تنظیم آن توسط رییس، دفتر ریاست یا کنفرانس رؤسای نهادهای اروپایی صورت می‌گیرد.

رییس پارلمان اروپا برای یک دوره دو و نیم ساله به این مقام برگزیده می‌شود. به موجب ماده ۱۹ از قواعد آیین کار رییس پارلمان، تمامی فعالیتهای این نهاد و ارگانهای وابسته به آن را بر اساس مقررات این قانون، هدایت می‌کند.[۱] این در عمل، به معنی آن است که رییس وظایف گسترده‌ای بر عهده دارد که از آن جمله است ریاست و نظارت بر بحث‌های کمیته‌ها و مجمع عمومی، ارجاع مسایل به کمیته‌های مربوطه، و نمایندگی پارلمان اروپا در مذاکره با دیگر نهادهای اتحادیه اروپا و ارگانهای خارجی. یک رییس موفق پارلمان باید هم مدیر و هم سیاستمداری قابل باشد تا بتواند امر سازماندهی، چانه زنی و نزدیک سازی نظرات به یکدیگر را با موفقیت به پیش برد.

دفتر ریاست پارلمان، از رییس و چهارده معاون او تشکیل می‌شود. معاونان رییس نیز مانند خود او برای یک دوره دو سال و نیمه به این مقام برگزیده می‌شوند. این پست، به طور سنتی، میان کشورهای عضو تقسیم می‌شود. مسایل مختلف مالی و اداری در دستور کار این دفتر قرار می‌گیرد (مانند برآورد و تصمیم‌گیری درباره بودجه پارلمان و یا ترکیب و ساختار دبیرخانه پارلمان). برای کمک به این دفتر در انجام وظایفی که در رابطه با مسایل اداری و مالی بر عهده دارد، پنج خزانه‌دار نیز برای دفتر ریاست انتخاب می‌شوند که حکم مشاور را دارند.

مسایل سازمانی بجز مسایل معمول و روزمره که در دفتر مطرح و مورد رسیدگی قرار می‌گرفتند بر عهده کنفرانس رؤسا گذاشته شده است. این کنفرانس، متشکل از رییس پارلمان اروپا، و رؤسای گروههای سیاسی است و نمایندگان مستقلی که به هیچ گروه سیاسی وابسته نیستند نیز می‌توانند دو نماینده از میان خود به این کنفرانس بفرستند. مسایلی که در دستور کار این کنفرانس قرار می‌گیرد، از جمله به قرار زیر می‌باشند: تصمیم‌گیری در مورد نحوه نشستن شرکت کنندگان در جلسه (که مسئله‌ای بسیار حساس می‌باشد و اهمیتی سمبولیک دارد. اغلب گروهها مایل نیستند از مرکز دایره جمع - در جهت چپ یا راست - بیش از حد فاصله بگیرند)؛ تنظیم برنامه کاری EP؛ از جمله واگذاری تهیه پیش نویس گزارشات به کمیته‌ها و تنظیم پیش

1. European Parliamaent, 1998b.

نویس دستور کار نشستهای عمومی پارلمان و تنظیم و تدارک گزارش کار عمومی پارلمان. کنفرانس به جای تحمیل خود بر پارلمان، تا حد زیادی به موضوعات ارجاع شده از سوی کمیته‌ها و گروه‌های EP پاسخ می‌دهد. تا جاییکه امکانپذیر باشد تصمیم‌گیری در این کنفرانس به اتفاق آرا صورت می‌گیرد. اما، آنجا که اجماع حاصل نشد رأی‌گیری انجام می‌شود (البته نمایندگان مستقل حق رأی ندارند). رییس پارلمان نیز مانند دیگر شرکت کنندگان در کنفرانس یک رأی دارد.

دو کنفرانس دیگر نیز نقش سازمانی دارند: کنفرانس رؤسای کمیته‌ها و کنفرانس رؤسای هیاتهای نمایندگی (که رؤسای هیاتهای نمایندگی پارلمان اروپا را در کنار رؤسای کمیته‌های بین پارلمانی که با شرکت بیش از سی کشور غیر عضو اتحادیه اروپا تشکیل شده، گرد هم می‌آورد). این کنفرانسها، دارای نقش مشورتی می‌باشند اما می‌توانند برخی مسئولیتها و وظایف خاص را نیز که از جانب کنفرانس رؤسا به آنها محول شده باشد، پذیرا گردند.

کمیته‌های پارلمان اروپا

بخش اعظم فعالیتهای پارلمان اروپا توسط کمیته‌ها انجام می‌شود. این کمیته‌ها بر دو نوعند: کمیته‌های دائمی و کمیته‌های موقت که مهمترین آنها کمیته‌های دائمی می‌باشند. در حال حاضر ۲۰ کمیته دائمی در پارلمان اروپا تشکیل شده است (جدول ۴-۱۱). وظیفه کمیته‌های موقت، تحقیق درباره برخی مسایل و موضوعات خاص می‌باشد.

اعضای کمیته‌های دائمی پارلمان در ابتدا و اواسط هر دوره پنج ساله تعیین می‌شوند. اعضای کمیته‌های موقت نیز طبق روال خواسته شده تعیین می‌گردند. بر طبق قواعد آیین کار تمامی اعضای کمیته‌های پارلمانی از طریق پیشنهاد "کنفرانس رؤسا" به مجمع عمومی پارلمان، انتخاب می‌شوند. این روش به منظور اطمینان از رعایت عدالت در مورد کشورها و گرایشهای سیاسی مختلف اتخاذ گردیده است. اما، این اصل در عمل سهم بیشتری برای کشورهای بزرگتر در عضویت این کمیته‌ها در نظر گرفته است. اغلب نمایندگان پارلمان اروپا، حداقل عضو یک

کمیته دائمی بوده (اگرچه تعداد انگشت شماری نیز عضو چندکمیته- تا سه کمیته- هستند) و در عین حال عضو علی البدل کمیته دیگر می‌باشند.

جدول ۴-۱۱ کمیته‌های دائمی پارلمان اروپا

عنوان
۱) امور خارجه، سیاست مشترک امنیتی و دفاعی، حقوق بشر
۲) بودجه‌ها
۳) کنترل بودجه
۴) حقوق و آزادیهای شهروندان، امور داخلی و قضایی
۵) امور پولی و اقتصادی و سیاستهای صنعتی
۶) امور حقوقی و بازار داخلی
۷) صنعت، تجارت خارجی، تحقیق و انرژی
۸) اشتغال و امور اجتماعی
۹) محیط زیست، بهداشت عمومی و حمایت از مصرف کننده
۱۰) کشاورزی و توسعه مناطق روستایی
۱۱) شیلات
۱۲) سیاست منطقه‌ای، حمل و نقل و توریسم
۱۳) فرهنگ، جوانان، آموزش و پرورش، رسانه‌ها و ورزش
۱۴) توسعه و همکاری
۱۵) امور قانون اساسی
۱۶) حقوق زنان و فرصت‌های برابر
۱۷) عرضحال و دادخواست‌ها

کمیته‌های دائمی که در اکثر موارد ۶۰-۵۰ عضو دارند وظایف مختلفی پیش رو دارند که از آن جمله است تحقیق درباره نظرات کمیسیون اروپا، تنظیم گزارش طرح‌ها و مصوبات، و تجزیه تحلیل تحولات مربوط به شورای وزیران. اما، مهمترین وظیفه این کمیته‌ها، بررسی کارشناسانه طرح‌هایی است که باید پارلمان در مورد آنها نظر بدهد. روش معمول کار برای بحث درباره طرحها (به جز مواردی که جنجال برانگیز و یا حساس نیستند و لذا بدون هیچ بحث و مناقشه‌ای به تصویب می‌رسند) به قرار زیر می‌باشد:

۱- هر طرح به کمیته مربوطه ارجاع می‌شود. در مواردی که موضوع طرح به چند کمیته مربوط می‌شود می‌توان حداکثر از سه کمیته نظر خواهی کرد، اما، مسئولیت طرح و تهیه گزارش مربوط به جلسه عمومی پارلمان بر عهده یک کمیته می‌باشد.

۲- مسئولیت تنظیم گزارش کمیته بر عهده مخبر کمیته است. اگرچه مخبر ظاهراً توسط اعضای هر کمیته انتخاب می‌شود اما، عملاً پس از یک سلسله مذاکرات گسترده میان گروههای سیاسی مخبرها منصوب می‌شوند. این مذاکرات توسط مسئولین هماهنگی گروهی، در کمیته‌های مختلف انجام می‌شود. هنگام تنظیم گزارش کمیته‌ها، مخبر می‌تواند از منابع مختلف کمک بگیرد: دبیرخانه پارلمان، از شرکتهای خدماتی و تحقیقاتی (پارلمان اروپا، تسهیل مالی لازم را برای این منظور در اختیار هر نماینده قرار می‌دهد)، دبیرخانه گروههای سیاسی، نهادهای تحقیقاتی، و حتی کمیسیون اروپا برخی از مخبرین به ندرت از این تسهیلات استفاده می‌کنند و بخش عمده کار را خود راساً انجام می‌دهند و دیگر اعضای کمیته نیز درباره آنچه که به نام ایشان توسط مخبر صورت می‌گیرد، حساسیت چندانی نشان نمی‌دهند.

۳- پیش نویس اولیه بر اساس یک جدول زمانی توسط کمیته مورد بررسی قرار می‌گیرد. پیش نویس‌ها معمولاً در چهار بخش تنظیم می‌شوند: اصلاحیه‌های اضافه شده به طرح کمیسیون (اگر اصلاحیه‌ای وجود داشته باشد)، پیش نویس قطعنامه قانونی، متن توضیحی، و ملحقات (اگر ضمائمی وجود داشته باشد) که نظرات دیگر کمیته‌ها را شامل می‌گردد. اینکه بحث‌ها تا چه حد ادامه پیدا می‌کند و چند جلسه کمیته برای بررسی طرح مزبور برگزار می‌شود

تا متن نهایی تصویب و برای ارایه به جلسه عمومی آماده گردد به پیچیدگی و حساسیت مسئله مورد نظر بستگی دارد. عواملی که شکل عکس العمل اعضای کمیته را تعیین می‌کنند عبارتند از علائق ملی و ایدئولوژیک، اعمال نفوذ محافل خارج از کمیته، و نظرات کمیسیون اروپا.

۴-گزارشگر (مخبر)، سخنگوی اصلی کمیته می‌باشد. او اهم گزارش فعالیت کمیته را تقدیم مجمع عمومی می‌کند. گزارشگر باید بتواند نظر کمیته را درباره اصلاحیه‌هایی که از جانب افراد غیرعضو کمیته مطرح شده است بیان کند و توصیه‌هایی را در مورد تصمیم‌گیری مناسب پارلمان در صورت مواجه شدن با پذیرش بخشی از اصلاحیه‌های مورد قبول پارلمان توسط کمیسیون، ارایه نماید. برخی مواقع (به عنوان مثال هنگامیکه کمیسیون یک طرح یا پیشنهاد پیچیده و ترکیبی را تقدیم پارلمان می‌کند) ممکن است جلسات فوق العاده کمیته، در زمان برگزاری جلسات مجمع عمومی، منعقد شود.

۵- آنجا که از روشهای همکاری و تصمیم‌گیری مشترک استفاده می‌شود، نقش کمیته‌ها در شور دوم، شبیه به نقش آنها در شور اول می‌باشد. در این مرحله، کمیته طرح راکه شکل "موضع مشترک" شورای وزیران به خود گرفته، مورد بررسی قرار می‌دهد و توصیه‌هایی را به مجمع عمومی پارلمان ارایه می‌نماید. مسئولیت تنظیم گزارش خود به خود بر عهده کمیته‌هایی قرار می‌گیرد که در شور اول کار بررسی بر روی طرح را انجام داده‌اند و گزارشگر نیز همان گزارشگر شور اول باقی خواهد ماند. گزارش کمیته، دو بخش عمده را دارا می‌باشد: توصیه‌هایی برای شور دوم (که ممکن است شامل تصویب، رد یا اصلاح اصلاحیه‌های موضع مشترک و یا پافشاری بر روی مواضع اولیه کمیته باشد و یا اینکه نوعی مصالحه با شورای وزیران را پیشنهاد نماید) و توضیحات و استدلالهای تشریحی.

۶-کمیته‌هایی که مسئولیت بررسی طرح را در شور اول و دوم بر عهده گرفته‌اند، اگر کمیته مصالحه بر اساس روش "تصمیم‌گیری مشترک" تشکیل شود، نقشی در بحث‌های این کمیته نخواهند داشت اما، هئیت نمایندگی پارلمان نزد کمیته مصالحه همیشه شامل برخی اعضای کمیته مربوطه از جمله رییس و گزارشگر می‌شود.

چند عامل در نحوه عمل کمیته‌های پارلمانی و موفقیت آمیز بودن عملکرد آنها مؤثرند که مهمترین آنها به قرار زیر می‌باشند:

● *اهمیت موضوع سیاست‌گذاری در سیستم اتحادیه اروپا*: کمیته کشاورزی (به طور مثال) مسایل به مراتب گسترده‌تر و پیچیده‌تری را در مقیاس اتحادیه اروپا، نسبت به کمیته حقوق زنان، در دستورکار خویش دارد.

● *گستره توسعه سیاست‌گذاری* EU: هنگامی که سیاست EU در فرآیند شکل‌گیری قرار دارد، فرصت‌های بیشتری برای اعمال نفوذ وجود دارد تا هنگامی که سیاست کاملاً شکل گرفته باشد. بنابراین، مثلاً کمیته محیط زیست، بهداشت عمومی و حمایت از مصرف کننده در این زمینه منتفع می‌شود در حالی که کمیته کشاورزی متضرر می‌گردد.

● *اختیارات پارلمان در زمینه سیاست‌گذاری*: قدرت و نفوذ کمیته بودجه با اختیارات تصمیم‌گیری که معاهدات در اختیار پارلمان اروپا قرار داده، بسیار تقویت شده است. به طریق اولی، کمیته کنترل بودجه نیز اگر پارلمان اروپا حق به تعویق انداختن و یا رد لایحه بودجه پیشنهادی کمیسیون اروپا و یا کنترل نحوه اجرای آنرا نداشت، بسیار ضعیف‌تر از زمان حاضر می‌بود. کمیته امور خارجی، امنیتی و سیاست دفاعی، در مقابل، علیرغم پرداختن به مسایل بی‌نهایت مهم از حیطه عمل بسیار محدودی برخوردار است زیرا این حوزه ضرورتاً دارای ماهیت بین دولتی می‌باشد.

● *تخصص کمیته*: بسیاری از اعضاء کمیته از تخصص لازم و کافی در رابطه با مسایل مورد بحث برخوردار نیستند. به عنوان مثال، تعداد انگشت شماری از اعضای کمیته انرژی، تحقیقات و تکنولوژی از تخصص فنی لازم در این زمینه برخوردارند (اگرچه ممکن است برخی از آنها به علت مقتضیات عضویت در این کمیته، دائماً بر دانش و تخصص خود در این زمینه بیافزایند). کمیته امور حقوقی و حقوق شهروندان از سوی دیگر، عمدتاً متشکل از وکلا و کارشناسان حقوقی است.

● *حمایت دبیرخانه*: تقریباً، همه کمیته‌ها به لحاظ پشتیبانی اداری از ضعف مفرط نیروی

اداری رنج می‌برند. در هر یک از این کمیته‌ها، به طور متوسط حدود پنج یا شش مقام ارشد اداری عضویت دارند که به دلیل سیستم استخدامی پارلمان اروپا، فقط از تخصص عام و نه خاص برخوردارند. اما در میان این گروه اندک، گاه افراد بسیار متخصص و زبردستی نیز دیده می‌شوند.

● *ریاست کمیته*: نقش رییس کمیته در هدایت کار کمیته بسیار حساس و تعیین کننده است. او می‌توانند موانع را از سر راه پیشرفت مذاکرات کمیته بردارد، گزارشگر را در تهیه گزارش کار کمیته یاری دهد، یک فضای همکاری و شرایطی سازنده برای کار در کمیته ایجاد نماید و بطور کلی شرایط مناسبی ایجاد کند که کمیته فقط در برابر طرحهای دیگران از خود عکس العمل نشان ندهد بلکه خود نیز در این زمینه دست به ابتکار بزند.

● انسجام کمیته: یکی از دلایلی که کمیته توسعه و همکاری از نفوذ و اعتبار بیشتری نسبت به دیگر کمیته‌ها برخوردار می‌باشد این است که از انسجام و هماهنگی بسیار بالایی برخوردار می‌باشد. تقریباً همه اعضای این کمیته بر سر این مسئله که باید به بهبود شرایط اقتصادی کشورهای در حال توسعه کمک کرد، اتفاق نظر دارند بنابراین بحث اصلی در این کمیته حول نحوه اجرای این هدف می‌باشد و نه بحث‌های ایدئولوژیک و سیاسی. از سوی دیگر، کمیته کشاورزی، حامیان و منتقدین CAP را در کنار هم در خود جای داده است و به همین دلیل در اغلب موارد دچار تشتت و اختلاف نظر می‌باشد.

جلسات عمومی

پارلمان اروپا در هر سال معمولاً ۱۲ جلسه عمومی و یا نیمه عمومی برگزار می‌کند: هر ماه یک جلسه باستثنای ماه اوت، به اضافه یک اجلاس فوق العاده که در اکتبر یعنی هنگام برگزاری اولین جلسه شور بودجه توسط EP برگزار می‌شود. جلسات عمومی در استراسبورگ برگزار می‌شوند و از بعد از ظهر دوشنبه تا نیمروز جمعه ادامه می‌یابند.

اکثر نمایندگان بر این عقیده‌اند که نشست‌های عمومی اکتبر ضرورتی ندارند ولی آنها در پی

حکم دیوان دادگستری در سال ۱۹۹۸ موظف به تشکیل آن هستند. این حکم اشعار می‌دارد به موجب تصمیم اجلاس سران ادینبورگ در دسامبر ۱۹۹۲ باید دوازده نشست عمومی از جمله اجلاس بودجه هر ساله برگزار شود. تصمیم متخذه در اجلاس ادینبورگ متعاقباً با تصویب پروتکلی با همان اعتبار اجرایی در ضمیمه معاهده آمستردام تأیید شد. دولت فرانسه – نگران از آهستگی انتقال بسیاری از فعالیت‌های EP به بروکسل – نیروی اصلیِ محرک تصمیم دیوان و پروتکل معاهده آمستردام بود.

علاوه بر جلسات عمومی، چهار تا شش جلسه عمومی فرعی هر ساله برگزار می‌شوند. این جلسات معمولاً در دو نیم روز (از زمان نهار در روز اول تا ظهر روز بعدی) در بروکسل برگزار می‌گردند.

پیش‌نویس دستور کار نشست‌های عمومی توسط رییس و کنفرانس رؤسا پس از مشورت با کنفرانس رؤسای کمیته‌ها و دبیرخانه EP تشکیل می‌شود. توصیه‌های آنها باید در خود نشست عمومی به تصویب برسد. به علت کمبود وقت، موادی که بسیاری از نمایندگان مهم فرض می‌کنند، ضرورتاً وارد دستور کار نمی‌شود و مواردی که خود این دستور کار را تشکیل می‌دهند باید مسیر معمول را طی کنند. قواعد بسیار دقیقی برای اینکه چه کسی می‌تواند سخنرانی کند، و برای چه مدت، حاکم است: تأثیر این قواعد، اغلب، محدود کردن سخنرانان به سخنگویان کمیته و گروه سیاسی است.

بر جلسات عمومی سه استاندارد کلی حاکم است. اولاً در گزارشهای کمیته، تمامی جوانب در نظر گرفته می‌شود. همانطور که در سطور قبل اشاره شد، این گزارشها، معمولاً بر مبنای اخذ نظرات جناحها و گروههای مختلف تهیه می‌گردند. ثانیاً، برای بحث در مورد مسایل حساس و مبرم، زمان محدودی در نظر گرفته نمی‌شود. این مذاکرات آنقدر ادامه پیدا می‌کنند که به حل و فصل نهایی مسئله منجر شوند. و بالاخره ثالثاً، نیم ساعت به طرح سؤال از کمیسیون و نیم ساعت به طرح سؤال از شورای وزیران اختصاص می‌یابد و کسانی که به نمایندگی از سوی کمیسیون و شورا به این سؤالات پاسخ می‌گویند بر اساس نوع سؤال (که از قبل مشخص است)،

اولویتهای طرح سؤالات و در دسترس بودن افراد صاحبنظر و مطلع، تعیین و معرفی می‌شوند. (جدول ۱-۱۱ افت آماری "نتیجه" این سه عنصر فعالیت EP را نشان می‌دهد.)

علاوه بر این سه فعالیت استاندارد، عناوین دیگری نیز احتمالاً در دستورکار پارلمان گنجانده می‌شود. به عنوان مثال: موضعگیریهای کمیسیون و شورای وزیران، سخنرانی شخصیت‌های سرشناس میهمان، و (حداقل دوبار در سال) گزارش جلسات شورای اروپا توسط رییس دولت کشوری که ریاست شورا را بر عهده دارد.

نکته‌ای که باید در اینجا به آن اشاره کرد اینست که نشست‌های عمومی پارلمان اروپا الزاماً پرتحرک‌ترین و با نشاط‌ترین جلسات این نهاد نیست. شرکت کنندگان در این نشست‌ها معمولاً در نازلترین سطح ممکن می‌باشند و مشکلاتی که در زمینه ترجمه سخنرانی سخنرانان وجود دارد شرکت مؤثر حضار را در مباحث جلسه محدود می‌کند. دسته بندی و شمارش آرا بخش بزرگی از وقت جلسه را به خود اختصاص می‌دهد. معهذا، روشهای کاری طی سالیان اخیر به تدریج رو به بهبود گذاشته‌اند و حذف بسیاری از مباحث کم اهمیت از دستورکار جلسه عمومی نقش به سزایی در این امر داشته است.

نکات پایانی: آیا پارلمان اروپا در حال تبدیل به یک پارلمان واقعی است؟

طی سالیان متمادی پیوسته بر نقش پارلمان اروپا در اتحادیه اروپا افزوده شده است. چند عامل را می‌توان برای این امر برشمرد (صرفنظر از تلاش پارلمان برای افزایش اختیارات و قدرتش).

پارلمان اروپا در تلاش برای تقویت اختیارات و گسترش دامنه نفوذ خود، یک استراتژی دوگانه را دنبال کرده است. در یکسو، یک رهیافت حداکثرگرا قرار داشت که اصلاحات بنیادین در روابط میان نهادهای اروپایی را مطرح می‌کرد (و به ویژه از افزایش اختیارات پارلمان در برابر شورای وزیران دفاع می‌نمود). در سال ۱۹۸۴ این طرز تلقی توانست "پیش نویس معاهده موسس اتحادیه اروپا" را از تصویب پارلمان بگذارند. این پیش نویس نقش مهمی (البته نه آنقدر

مهم و تعیین کننده که طرفداران آن ادعا می‌کنند) در تصویب "قانون اروپای واحد" (SEA) ایفا کرد. در دهه ۱۹۹۰، در زمان بحث‌های فزاینده درباره "کمبودهای دمکراتیک" و در راستای اجرای تعهدات IGCهای ماستریخت و آمستردام، رهیافتِ منتهی به پارلمان، تأیید گزارش‌هایی بود که، از جمله، خواستار اختیارات قانونگذاری به روش تصمیم‌گیری مشترک برای شورا در طیف سیاستگذاری (که در هر دو معاهده پیشرفت چشمگیری در این زمینه حاصل شد) و همچنین خواستار حق انتخاب رئیس کمیسیون براساس پیشنهاد شورای اروپا بودند (این حق به موجب معاهده آمستردام اعطا شد). در سوی دیگر، نگرش حداقل‌گرا قرار داشت که از حفظ اختیارات فعلی پارلمان اروپا و استفاده حداکثر از آن برای اعمال فشار و پیشبرد اهداف پارلمان، دفاع می‌کرد. در چارچوب این رهیافت، پارلمان به عنوان مثال اختیار تأیید صلاحیت هئیت جدید کمیسرها راکه ماستریخت به آن اعطا کرد، به عنوان اختیار "مصاحبه" با نامزدهای کمیسری تفسیر کرده و قراردادهای میان - نهادی بسیاری با کمیسیون و شورا منعقد ساخته است.

با وجود موقعیتها و دستاوردهای قابل ملاحظه‌ای که پارلمان اروپا در جهت افزایش نفوذ و اختیارات خود داشته است هنوز به نوعی یک نهاد مشورتی در سیستم اتحادیهٔ اروپا محسوب می‌شود تا یک پارلمان واقعی و تصمیم گیرنده. مهمترین دلیل این امر نیز آن است که اختیارات قانونی پارلمان اروپا هنوز بسیار کمتر از پارلمانهای ملی است. در چندین حوزه مهم فعالیت سیاستگذاری EU - از جمله اتحادیه اقتصادی و پولی، سیاست خارجی و امنیتی مشترک، سیاست تجارت خارجی، و همکاری پلیسی و قضایی - پارلمان اروپا صرفاً به این محدود است که اطلاعات دریافت و نقش‌های مشورتی ایفا کند. در بهترین حالت هم EP اختیارات قانونگذاری کامل ندارد؛ اختیارات بودجه‌ای آن محدود است؛ و نمی‌تواند یک دولت را منحل کند.

اما در ارزیابی اهمیت پارلمان اروپا نباید فقط به اختیارات قانونی این نهاد بسنده کرد. وقتی مقایسه پارلمان اروپا را با پارلمانهای ملی به عرصه‌های عملی گسترش دهیم متوجه خواهیم شد

که اختیارات پارلمان اروپا در برخی از عرصه‌های عمده، با اختیارات پارلمان‌های ملی برابری می‌کند. در واقع می‌توان حتی به مواردی برخورد که پارلمان اروپا در انجام وظایف خود (به عنوان مثال بررسی طرحهای قانونی و بحث درباره تحولات آینده) کارآیی و تأثیری به مراتب عمیق‌تر و گسترده‌تر از برخی پارلمانهای کشورهای عضو که تحت سلطه قوه مجریه می‌باشند، بر جای گذاشته است.

فصل دوازدهم

حقوق و دیوان‌های اتحادیه اروپا

نیاز به حقوق اتحادیه اروپا
منابع حقوق اتحادیه اروپا
محتوای حقوق اتحادیه اروپا
وضعیت حقوق اتحادیه اروپا
دیوان دادگستری
دادگاه رسیدگی بدوی
نکات پایانی

نیاز به حقوق اتحادیه اروپا

در تمامی کشورهای دموکراتیک، وجود یک چارچوب قانونی قابل اجرا، شرط لازم برای تصمیم‌گیری و اجرای صحیح تصمیمات متخذه است. اگرچه به اتحادیه اروپا نمی‌توان "کشور" اطلاق کرد اما، این حکم درباره این اتحادیه نیز صدق می‌کند زیرا، اتحادیه اروپا چیزی فراتر از یک سازمان بین‌المللی است که در چارچوب آن گروهی از کشورها به همکاری داوطلبانه با یکدیگر بر اساس منافع متقابل می‌پر دازند. اتحادیه اروپا، سازمانی است که در چارچوب آن، گروهی از کشورها، از حقوق خود در زمینه طیف گسترده‌ای از بخش‌های مهم، به نفع جمع و در جهت اجرای سیاست‌گذاری‌های عمومی، صرفنظر می‌کنند.

اگر چارچوبی قانونی برای تعیین حدود مسئولیت‌ها و اختیارات نهادها و کشورهای عضو اتحادیه اروپا وجود نداشته باشد و اگر مرجعی نباشد که بتواند درباره قانون و نحوه تفسیر و اجرای آن بطور مستقل حکم کند تصمیم‌گیری مؤثر در اتحادیه اروپا، ممکن نخواهد گردید.

دیگر، در اتحادیه اروپا نیز تجربه عملی، تعیین کننده عملی یا غیرعملی بودن تصمیمات وطرحهاست. عدم تمایل به رأی گیری، حتی در مواقعی که قوانین و مقررات اتحادیه اروپا آنرا مجاز دانسته، خود گواه این مدعاست. اما، حقوق، مبنا و پایه لازم را برای تصمیم‌گیریها فراهم می‌آورد. حقوق، مشخص می‌کند که چه باید انجام شود، چه نباید انجام شود و چه چیزهایی مبهم‌اند که باید وضعیت آنها مشخص گردد. لذا به عنوان مثال، به موجب قوانین اروپایی، دیگر نمی‌توان بهای محصولات کشاورزی را در پایتخت‌های ملی اروپا تعیین کرد، بلکه بهای این محصولات باید در سطح اروپا تعیین گردد. براساس همین قوانین، کمیسیون اروپا می‌تواند، برخی تصمیمات را بدون مراجعه به دیگر نهادهای اروپایی، خود راساً اتخاذ نماید یا به پارلمان اجازه داده شده که بودجه سالیانه را در محدوده خاصی، افزایش دهد.

اجرای قوانین در اتحادیه اروپا برای تحقق سیاست‌گذاری‌های انجام شده، بسیار اهمیت دارد. اگر تصمیمات، فقط شکل توافق‌های مبهم میان دولت‌ها را به خود بگیرد و اگر این توافق‌ها از جانب کشورهای عضو مورد تفسیر متفاوت قرارگیرد، دیگر عملاً نمی‌توان از سیاستهای مشترک سخن به میان آورد و منطق نهفته در ورای اتحادیه اروپا رنگ می‌بازد. سیاست مشترک کشاورزی، سیاست مشترک در زمینه رقابت، سیاست مشترک بازرگانی، و هماهنگ سازی مسایل بسیار گسترده و پراکنده‌ای چون حداکثر وزن مجاز کامیونها یا حداقل استانداردهای ایمنی در محل کار، تنها هنگامی میسر است که بر اساس "قوانین مشترک" و "تفاسیر مشترک" کشورهای عضو از این قوانین استوار باشد.

منابع حقوق در اتحادیه اروپا

از مجموعه مطالب فوق اینطور بر می‌آید که وجود یک نظم حقوقی در اتحادیه اروپا، شرط لازم برای ادامه حیات این اتحادیه می‌باشد. منابع این نظم را می‌توان در چند محل جستجو کرد: معاهدات، مصوبات EU، تفسیر قضایی، حقوق بین‌الملل، و اصول عمومی حقوق.

معاهدات

جایگاه حقوقی معاهدات

ساختار معاهده اتحادیه اروپا، همانطور که در فصل ۵ اشاره شد، دارای چند جزء مختلف

است. برخی از این اجزاء، ماهیتی حقوقی داشته و تابع نظرات و احکام دیوان دادگستری می‌باشند ضمن اینکه اجزاء دیگر، ماهیت حقوقی نداشته و در رابطه با دیوان دادگستری اروپا قرار نمی‌گیرند. ماده ۴۶ (ماده L سابق) آن بخشهایی را که تابع صلاحیت دیوان دادگستری می‌باشند به قرار زیر معرفی می‌کند: سه معاهده مربوط به تاسیس جامعه اروپا که طی سالهای گذشته، بارها اصلاح شده‌اند (بویژه با SEA، معاهده ماستریخت و معاهده آمستردام)، برخی جنبه‌های همکاری پلیسی و قضایی در ستون یا رکن موضوعات کیفری، گرچه تصریح شده است "اعمال مسئولیت‌های واگذار شده به دولت‌های عضو در خصوص حفظ قانون و نظم و تضمین امنیت داخلی" در این حیطه نمی‌گنجند (ماده ۳۵.۵). آن بخش‌هایی از TEU نیز که در حیطه مسئولیت دیوان دادگستری قرار نمی‌گیرند به قرار زیر می‌باشند: عمده مقررات مشترک TEU (که شامل اهداف عمومی اتحادیه اروپا می‌گردد)، عضویت و نقش شورای اروپا، و اعمالی علیه دولت‌های عضو که نقض اهداف حقوق بشری اساس آنها تلقی می‌گردند، سیاست خارجی و امنیتی مشترک (CFSP)، و اعلامیه‌های منضم به معاهدات.

بدیهی است که همه اینها یک چارچوب حقوقی نسبتاً سردرگم ایجاد می‌کنند. ضمن اینکه ابهام‌ها و تردیدهای حقوقی و قانونی در بسیاری از موارد موجب سردرگمی و مناقشات فرسایشی می‌گردد. به عنوان مثال، اصل Subsidiarity را در نظر بگیرید که از اوایل دهه ۱۹۹۰ یکی از ویژگیهای کلیدی و بارز TEU تلقی می‌شود. این اصل به مثابه یکی از اصول پایه در مقررات مشترک عنوان گردیده است اما، تنها تعریفی که از آن ارائه گردیده در ماده ۵ (ماده ۳b قدیم) TEC است (و این تعریف نیز آنچنان مبهم است که هیچ کمکی به اجرای عملی آن نمی‌کند).

یکی از نتایج و پیامدهای شایع ماهیت پیچیده قانونی معاهدات آن است که صاحبنظران و مفسران مسایل اتحادیه اروپا، مواضع مختلفی را در قبال اصطلاحات "حقوق اتحادیه اروپا" یا "حقوق جامعه اروپا" اتخاذ می‌کنند. از آنجا که تمامی مباحث مهم و حساس در سه قرارداد پایه جامعه اروپا، که تابع صلاحیت دیوان دادگستری می‌باشند، مطرح گردیده است، اغلب صاحبنظران (بویژه حقوقدانان) مزبور ترجیح می‌دهند از اصطلاح "حقوق جامعه اروپا" استفاده کنند. اما، برخی نیز، اصطلاح حقوق اتحادیه اروپا" را ترجیح می‌دهند زیرا از یکسو جامعه‌های اروپا، بخشی از اتحادیه اروپا می‌باشند و از سوی دیگر برخی از اقدامات حقوقی بر اساس

جامعه اروپا انجام نمی‌شوند و نیز تبدیل اصطلاحات "جامعه اروپا" به "اتحادیه اروپا" و بالعکس می‌تواند گمراه کننده و زیانبار باشد. در این فصل، مانند دیگر فصول نوشتار حاضر، از اصطلاح "حقوق اتحادیه اروپا" استفاده می‌شود، مگر در مواردی که این اصطلاح بطور دقیق صدق نکند یا باعث اشتباه گردد.

آیا معاهدات قانون اساسی EU را تشکیل می‌دهند؟

آن بخش از معاهدات که تابع صلاحیت دیوان دادگستری است، حقوق پایه اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. در واقع باید این بخش را قانون اساسی مدون اتحادیه اروپا به شمار آورد. برخی نیز معتقدند که کلیت معاهدات را باید قانون اساسی اتحادیه اروپا تلقی کرد.

قوانین اساسی ملی در دمکراسی‌های لیبرال بطور کلی دو کار عمده انجام می‌دهند: ارائه یک ساختار نهادین برای تصمیم گیری، و بیان آزادیهای فردی (معمولاً در قالب "اعلامیه حقوق") همراه با محدودیتهایی که تصمیم گیرندگان در اعمال قدرت خود بر شهروندان باید رعایت نمایند. بخش اول این وظایف در معاهدات به خوبی منعکس گردیده است اما، بخش دوم بسیار کمرنگ می‌باشد. عرضه یک ساختار نهادین را می‌توان در مواد مربوط به کمیسیون، شورا، دیوان دادگستری و پارلمان اروپا بوضوح مشاهده کرد. معاهدات از این نهادها به عنوان نهادهای اصلی تصمیم گیرنده در اتحادیه اروپا یاد می‌کنند و روابط میان این نهادها را از یکسو و مناسبات میان نهادهای مزبور و کشورهای عضو را از سوی دیگر، به دقت ترسیم و تعریف کرده‌اند. اما، در مورد حقوق فردی معاهدات (به ویژه از طریق TEC) آزادیهای اقتصادی را با صراحت بیشتری بیان کرده‌اند. اما مفاد عمومی ماده ۶ TEU اشعار می‌دارد که "اتحادیه به حقوق اساسی همانطور که کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های اساسی مصوب سال ۱۹۵۰ تصریح می‌دارد احترام خواهد گذاشت... و همانطور از سنت‌های مشترک قوانین اساسی در کشورهای عضو به عنوان اصول کلی حقوق جامعه منتج می‌شوند." علاوه بر این، منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا بعنوان یک بیانیه ضمیمه معاهده نیس گردید. هر چند تاکنون این منشور بخشی از معاهدات نمی‌باشد ولی انتظار می‌رود در احکام آینده دیوان دادگستری مورد توجه قرار گیرد و همچنین در متن معاهدات آینده قرار گیرد(فصل ۶ را ملاحظه کنید)

معاهدات اتحادیه اروپا، ضمن در برگرفتن موضوعات قانونی "سنتی"، حاوی مواردی

هستند که قوانین اساسی ملی، فاقد آن می‌باشند: سیاست‌گذاری. این مورد، از یکسو به شکل اعلام یک سلسله از اصول عام و از سوی دیگر در قالب شناسایی بخش‌های سیاست‌گذاری، تجلی پیدا کرده است. عام‌ترین این اصول مربوط به رقابت، حرکت کالا، سرمایه، خدمات و افراد است که در قالب سیستم تعرفه‌های مشترک خارجی (CET) و سیاست بازرگانی مشترک (CCP) مدون شده اند. مسایل مربوط به سیاست‌گذاری و بخش‌های مختلف آن (که البته به لحاظ دقت بیان و فرمولبندی متفاوت می‌باشند) به قرار زیر هستند: ذغال سنگ و فولاد (معاهده ECSC)، انرژی اتمی (معاهده اوراتم)، کشاورزی، امور اجتماعی، حمل و نقل، مسایل منطقه‌ای، محیط زیست، تحقیقات و توسعه فنی، و اتحادیه پولی و اقتصادی (TEC)، سیاست خارجی و امنیتی مشترک (ستون دوم معاهده EU)، همکاریهای قضائی و پلیسی (ستون سوم معاهده EU). بدین ترتیب معاهدات در برخی موارد نقش قانون اساسی را دارند و در برخی موارد دارای چنین نقشی نیستند.

قانونگذاری اتحادیه اروپا

قوانین و مقرراتی که توسط نهادهای اتحادیه اروپا وضع می‌شوند در زمره قانونگذاری ثانویه قرار می‌گیرند. این قوانین و مقررات، به مثابه تطبیق اصول کلی و عام بر شرایط خاصی می‌باشند که توسط شورای وزیران و یا کمیسیون اروپا (بر اساس روشهایی که در فصول دیگر این کتاب بیان شده است) انجام می‌گیرد. اگرچه در نظر اول، نمی‌توان میان مصوبات شورای وزیران، پارلمان اروپا، شورای اروپا و کمیسیون اروپا، به آسانی تفاوت گذاشت اما، بطور کلی می توان گفت که مصوبات شورای اروپا و پارلمان اروپا بسیار عامتر و گسترده‌تر بوده و مسایل به مراتب مهمتری را شامل می‌گردد. این مصوبات معمولاً متوجه ایجاد یک چارچوب قانونی برای سیاست‌گذاری در یک بخش خاص می‌باشند. مصوبات کمیسیون اروپا، که از نظر حجم بسیار بیشتر از مصوبات سه نهاد دیگر می‌باشند، دارای ماهیت فنی و اجرایی‌اند و معمولاً در چارچوب رهنمودهای اکید شورای وزیران، پارلمان و شورای اروپا تدوین و تنظیم می‌گردند.

معاهدات اروپایی، میان انواع مختلف قوانین فرق می‌گذارند (ماده ۱۴ ECSC؛ ماده ۲۴۹ (ماده ۱۸۹ قبلی) از TEC؛ ۱۶۱ اوراتم): مقررات[۱]، دستور العمل‌ها[۲]، تصمیمات[۳]،

توصیه‌ها[۴] و نظرها[۵].

مقررات

یک مقررات تحت ماده ۲۴۹ TEC عبارتست از:

۱- "کاربرد عام" داشته باشد یعنی از مواردی تشکیل شود که قابل اطلاق بر اشخاص و شرایط خاص باشد.

۲- "در کلیت خود الزام آور" باشد، یعنی اینکه الزامها و تعهدات آن بطور کامل برای همه کشورهای عضو لازم الاجرا باشد.

۳- "مستقیماً قابل اعمال بر همه کشورهای عضو باشد". یعنی اینکه اجرای آن به اتخاذ ترتیبات اجرایی در سطح ملی نیاز نداشته باشد و بلافاصله پس از تصویب، از تاریخی که در آن ذکر شده بصورت قانون در سراسر قلمرو اتحادیه اروپا، لازم الاجرا گردد (معمولاً تاریخ اجرا، از همان روز تصویب و یا اندکی پس از انتشار در *ژورنال رسمی جامعه‌های اروپا* می‌باشد: انتشار متن مصوبه نیز معمولاً یک یادو روز پس از تصویب آن انجام می‌شود).

اغلب مقررات اتحادیه اروپا توسط کمیسیون اروپا وضع می‌شوند و محتوای آنها متوجه تعدیل خاص و فنی مقررات موجود می‌باشد. اکثر این مقررات مربوط به CAP هستند

دستورالعمل‌ها

یک دستورالعمل، باید الزام آور باشد و کشورهای عضو را نسبت به محتوای خود، متعهد سازد، اما شکل و نحوه اجرا را بر عهده مقامات ملی می‌گذارد (ماده ۲۴۹ - TEC).

بنابراین، یک دستور العمل، در تئوری، از مقررات اتحادیه اروپا، بسیار متفاوت است: دستور العمل، کشورهای عضو را خطاب قرار می‌دهد بدون آنکه هیچ گونه الزامی برای آنها در زمینه نحوه اجرا ایجاد نماید. ممکن است دستور العمل، همه کشورهای عضو را در بر نگیرد. برای عملی شدن یک دستور العمل، باید ترتیبات خاص ملی اتخاذ گردد. بنابراین می‌توان گفت که دستور العمل‌ها، ماهیتی عام‌تر از مقررات دارند و وارد جزییات نمی‌شوند ضمن اینکه اجرای

---

2. Directives
3. Decisions
4. Recommendations
5. Opinions

متحدالشکل یک سیاست را نیز مدنظر قرار نمی‌دهند و روشهای اجرایی را در اختیار هر کشور قرار می‌دهند تا بر اساس سیستمهای قانونی و اجرایی خود، روش مناسب را برگزینند. (این روشهای مناسب می‌تواند طیف گسترده‌ای از روشها، از صدور بخشنامه‌های دولتی گرفته تا وضع قوانین جدید توسط قوه مقننه را شامل شود.)

اما، در تفاوت میان مقررات و دستور العمل نباید مبالغه کرد. زیرا، در عمل، چند عامل موجب تداخل این دومی گردد. اولاً، در دستور العمل‌ها، تقریباً همیشه همه کشورها مخاطب قرار می‌گیرند. یکی از علل مهم این امر نیز آن است که مضمون دستور العمل‌ها را معمولاً هماهنگ سازی و تقرب آندسته از قوانین و عملکردهای دولتها تشکیل می‌دهد، که به عملکردهای اتحادیه اروپا مربوط می‌شود. ثانیاً، برخی از دستور العمل‌ها آنچنان محکم تهیه می‌شوند که امکانی برای شانه خالی کردن مقامات ملی از اجرای آنها، باقی نمی‌گذارند. ثالثاً، دستورالعمل‌ها، معمولاً حاوی ضرب الاجلی است که تا آن زمان باید در چارچوب ملی تحقق پیدا کنند. کمیسیون اروپا باید در جریان اجرای دستور العمل‌ها قرار گیرد و کشورهایی که تا تاریخ تعیین شده نسبت به اجرای دستور العمل‌ها اقدام نکنند، ممکن است در معرض مجازات‌های اتحادیه اروپا قرار بگیرند (که پس از صدور حکم دیوان دادگستری قابل اجرا می‌باشند). رابعاً، به حکم دیوان دادگستری اروپا، در برخی موارد، دستور العمل‌ها مستقیماً لازم الاجرا می‌باشند. به عنوان مثال، وقتی که اجرای دستور العملی بدون دلیل موجه توسط کشوری به تعویق افتاده باشد و یا اینکه به نحوی به مورد اجرا گذاشته شده باشد که با اهداف نهفته در متن دستور العمل منافات داشته باشد، اتحادیه اروپا مستقیماً نسبت به اجرای دستور العمل مزبور اقدام می‌نماید.

تصمیمات

یک تصمیم، برای مخاطب آن لازم الاجرا است (ماده ۲۴۹ - TEC). هر تصمیم می‌تواند یک کشور یا همه کشورهای عضو اتحادیه اروپا را شامل شود. برخی تصمیمات، بسیار خاص و محدود و یا اجرایی می‌باشند و جنبه‌های قانونی آنها کمرنگ‌تر است. ضمن اینکه برخی تصمیمات دیگر نیز ممکن است عام‌تر بوده و به مقررات یا دستور العمل‌ها نزدیکتر باشند.

تصمیمات در شرایط مختلف اتخاذ می‌شوند و به عنوان مثال، می‌توان از موارد زیر نام برد:

تقویت سیاست رقابت، انجام یک برنامه عمل آزمایشی، تصویب وجوه اختصاص یافته از یکی از صندوقهای اتحادیه اروپا، مستثنی کردن از یکی از ترتیبات موجود، و یا مقابله با دامپینگ کشور ثالث.

توصیه‌ها و نظرات

توصیه‌ها و نظرات، هیچگونه قدرت اجرایی ندارند و بنابراین با قاطعیت می‌توان گفت که آنها را نباید رسماً جزیی از سیستم حقوقی اتحادیه اروپا به شمار آورد. اما، دیوان دادگستری اروپا، در احکام خود به کرات به آنها استناد کرده و می‌کند. لذا، جایگاه قانونی توصیه و نظر در سیستم اروپا، بدرستی مشخص نیست. همین مسئله در مورد برخی روشهای غیرالزام آور دیگر که برخی نهادهای اتحادیه اروپایی برای نیل به اهدافی چون آغاز فرآیند قانونگذاری، تقویت هماهنگی، و تشویق همنواختی در پیش می‌گیرند، صدق می‌کند. از جمله این روشها می‌توان از موارد زیر نام برد: یادداشت غیر رسمی، ابلاغیه، میثاق، برنامه، دستور العمل یا رهنمود، توافق، اعلامیه و قطعنامه.

به منظور ایجاد هماهنگی میان شرایط و مصالح بسیار متفاوت ملی که در اغلب عرصه‌های سیاست‌گذاری وجود دارد، بایستی چارچوب حقوقی اتحادیه اروپا یک چارچوب خلاق، انعطاف پذیر و پذیرای این تمایزات باشد. چهار روش عمده برای نیل به این هدف وجود دارد:

● همانطور که در سطور قبل اشاره کردیم، اتحادیه اروپا از طیف گسترده‌ای از ابزارهای قانونی رسمی و نیمه رسمی استفاده می‌کند.

● تنوع و تفاوت فراوانی میان دستور العمل‌های صادره از سوی نهادهای اتحادیه اروپایی وجود دارد. این تنوع بویژه در مدت ضرب العجل تعیین شده برای اجرای دستور العمل توسط مقامات ملی، بسیار چشمگیر می‌باشد. به عنوان مثال، دستور العمل‌های اصلاحی تقریباً بلافاصله باید به موارد اجراء گذاشته شوند در حالیکه اجرای دستور العمل‌های جدید و یا جنجالی، و یا دستور العمل‌هایی که مستلزم هزینه‌های سرمایه‌ای قابل ملاحظه برای اجراء می‌باشند (که این مورد بویژه در مورد مسایل زیست محیطی مصداق دارد)، چند سال به درازا می‌کشد.

جدول ۱-۱۲ اسناد قانونگذاری مصوب، جایگزین شده یا منقضی در سال ۲۰۰۱

نهادتصویب‌کننده	تعداد اسناد	آیین‌نامه‌ها	بخش‌نامه‌ها	تصمیم‌ها	توصیه‌ها
پارلمان‌وشورای اروپا (تصمیم‌اشتراکی)	مصوب در ۲۰۰۱	۱۳	۲۳	۳	۳
	جایگزین یا منقضی شده در ۲۰۰۱	۳	۱	۰	۰
شورا به تنهایی	مصوب در ۲۰۰۱	۱۳۷	۲۲	۲۷	۹
	جایگزین یا منقضی شده در ۲۰۰۱	۱۴۴	۴۸	۱۱	۰
کمیسیون	مصوب در ۲۰۰۱	۶۰۰	۱۸	۶۵۱	۱۷
	جایگزین یا منقضی شده در ۲۰۰۱	۵۵۵	۱۰	۱۴۳	۲

منبع: EU Commission 2002b, 422.

● استفاده از ابزارهای مجاز بر حسب شرایط و نیازهای خاص محلی، معمولاً یا در ضمائم متن قانونی گنجانده می‌شوند و یا بعد از تصویب شدن قانون، توسط کمیسیون تدوین و ابلاغ می گردند. نمونه این موارد عبارتند از: معافیت‌ها، کاهش‌ها و برخی شرایط ایمنی.

● به دولت‌های عضو اجازه داده می‌شود که در برخی از عرصه‌ها، قوانین ملی "شدیدتری" را نسبت به قوانین اتحادیه اروپا اتخاذ نمایند (به ویژه در عرصه‌های حمایت از محیط زیست یا شرایط محیط کار) اما، شرط این کار، جلب رضایت کمیسیون اروپا در مورد این مسئله است که این قوانین ملی "وسیله‌ای برای تبعیض خود سرانه و یا تحدید تدلیس‌آمیز مناسبات تجاری میان آنها" (ماده ۹۵ از TEC، ماده قبلی ۱۰۰A)، قرار نگیرد.

هزاران سند قانونی هر ساله منتشر می‌شوند که متشکل از حدود ۴۰۰۰ آیین نامه، ۲۰۰۰ تصمیم و ۱۲۰ بخشنامه‌اند. ولی، این میزان در سالهای اخیر کاهش چشمگیری نشان داده است. یکی از دلایل آن، تکمیل ظاهری برنامه قانونگذاری SEM می‌باشد. ولی دلیل اصلی اصرار تمامی نهادهای تصمیم گیرنده برای تسهیل چارچوب قانونگذاری EU بوده است. جدول ۱-۱۲ تعداد اسناد قانونی مصوب در سال ۲۰۰۱ را نشان می‌دهد. اکثریت عمده این اسناد شامل تدابیر

اداری عادی، غیر سیاسی و تکراری می‌شوند. بسیاری از آنها جایگزین اسنادی هستند که ملغی (معمولاً به دلیل اینکه مثل اکثر قوانین مربوط به CAP در نتیجهٔ شرایط متغیر بازار تاریخ‌شان گذشته است) یا منقضی شده‌اند.

تفسیر قضایی

دو دیوان (دادگاه) در اتحادیه اروپا وجود دارد: دیوان دادگستری اروپا (ECJ)(۱) و دادگاه رسیدگی بدوی (CFI)(۲). از این دو ECJ جایگاه عالی‌تری دارد و با کیس‌های حقوقی سر کار دارد که پی آمدهای مهمی دارد ـ مانند مسائلی که ماهیت قانون اساسی دارند یا سیاسی هستند ـ و همچنین از این نظر که قضاوتهای CFI برای شرایط خاص بوده و نیز قابل استیناف در ECJ می‌باشد. بنابراین هر گاه به تفسیر قضائی از قانون EU اشاره می‌شود منظور کیس‌های حقوقی ECJ می‌باشد. اگرچه رویه قضایی نقش مهمی در منابع حقوقی اغلب کشورهای عضو اتحادیه اروپا (به استثنای انگلیس و ایرلند) ایفا نمی‌کند اما، احکام دیوان دادگستری، نقش به سزایی در شکل‌دهی به سیستم حقوقی اتحادیه اروپا داشته است و این موفقیت، مدیون اجرای صحیح وظیفه دیوان در زمینه تفسیر و کنترل اجرای دقیق مصوبات و مقررات جاری اتحادیه در شرایطی بوده است که قوانین موضوعه اتحادیه اروپا از وضوح و شمول کافی برخوردار نمی‌باشند.

فقدان صراحت در بخش اعظم قوانین موضوعه اتحادیه اروپا، ناشی از چندعامل می‌باشد: نوپایی نسبی اتحادیه اروپا و اجزای تشکیل دهنده آن، معضلات موجود در فرآیندهای تصمیم‌گیری که موجب مصالحه‌های سست و لرزان و عدم تصویب قوانین موضوعه لازم و ضروری می‌گردد، و سرعت تغییر در برخی از عرصه‌های فعالیت اتحادیه اروپا که تدوین قوانین مدون را همپای تحولات جاری بسیار دشوار می‌سازد. در بسیاری از عرصه‌هایی که در صلاحیت اتحادیه اروپا قرار می‌گیرد، احکام صادره از سوی دیوان دادگستری اروپا بندرت با استناد به

---

1. European Court of Justuce

2. Court of First Instance

قوانین موضوعه صورت می‌گیرد بنابراین در بسیاری از مواردی که تصمیم‌گیری به این دیوان محول شده است (دادگاههای بدوی، تنظیم دادخواست، و قضاوت درباره احکام صادره توسط دادگاههای ملی با استناد به حقوق اتحادیه اروپا) دیوان دادگستری بناچار و به کرات پا را از تفسیر لغوی و فنی قوانین مدون فراتر گذاشته است. در واقع این روش، که به منظور پر کردن شکافهای موجود اتخاذ شده است خود ضمن اینکه موجب شفافیت و وضوح حقوق موجود اتحادیه اروپا می‌گردد خود نیز این حقوق را توسعه می‌دهد.

حقوق بین الملل

حقوق بین‌الملل، بسیار مبهم و ضعیف می‌باشد اما، دیوان دادگستری اروپا در مواردی در تفسیر قوانین EU به حقوق بین‌الملل ارجاع داده است. قضاوتها و احکام این دیوان باعث شده که EU بتدریج یک شخصیت بین‌المللی کسب کرده و توانسته است قدرت خود را بر کشورهای عضو نیز تحمیل نماید. امروز قوانین بین‌المللی همانطور که ثر مورد کشورهای عضو بکار می‌رود در مورد EU هم بکار می‌رود، بعنوان مثال در مورد قانون انعقاد معاهدات و مزایا و مصونیتهای سازمانهای بین‌المللی. بسیاری از موافقتنامه‌های بین‌المللی که EU یکی از طرفهای آن می‌باشد ـ شامل شرکت، همکاری و موافقتنامه تجاری ـ معمولا به عنوان یک بعد دیگر از حقوق بین‌الملل یاد می‌شود. اما، از آنجا که اجرای این معاهدات تنها با مصوبات قانونی میسر می‌باشد، لذا بهتر است آنها را بخشی از مبانی قانونگذاری EU نظر بگیریم.

اصول کلی حقوق

در معاهدات جامعه اروپا، دیوان دادگستری اروپا موظف شده است "که تفسیر و اجرای معاهده را بر طبق قانون تضمین و تأمین نماید". (ماده ۲۲۰، ماده ۱۶۴ سابق، ماده ۱۳۶ اوراتم؛ ماده ۳۱، ECSC). لازمه انجام این مهم و نیز برخی دیگر از مواد معاهدات مزبور این است که دیوان دادگستری اروپا، حقوق مدون اتحادیه اروپا را تنها منبع قانون برای مراجعه خود، به شمار

نیاورد.

این در عمل، بدان معنی است که دیوان در قضاوتهای خود، به اصول عام حقوقی در موارد مناسب استناد می‌نماید. اما، اینکه، معنی دقیق اصول کلی حقوق چیست، جای بحث و جدل فراوان دارد. تنها کافی است در اینجا به این نکته اشاره کنیم که اصولی که مورد استناد دیوان قرار می‌گیرند عبارتند از نسبیت (وسایل و ابزارهایی که برای نیل به یک هدف بکار می‌روند به هیچوجه نباید بیشتر و قوی‌تر از آن چیزی باشند که برای نیل به آن هدف لازم است)، عدم تبعیض (بین کشورها، بخش‌های تولیدی، شرکتها یا افراد)، دفاع از مشروعیت و احترام به حقوق شکلی.

محتوای حقوق اتحادیه اروپا

نکته اول اینکه دامنه حقوق اتحادیه اروپا به گستردگی قوانین ملی نیست. به عنوان مثال، قوانین جنایی مستقیماً در دستورکار سیستم حقوقی اتحادیه اروپا قرار نمی‌گیرد. همین مسئله در مورد قانون خانواده صدق می‌کند. این حقوق به برخی از عرصه‌های سیاستگذاری چون آموزش و پرورش و بهداشت، نیز چندان نمی‌پردازد. توجه عمده حقوق اروپا معطوف به فعالیتهای اقتصادی است (که در واقع هدف اصلی از انعقاد معاهدات پایه اروپایی نیز می‌باشد). تاکید ویژه حقوق اتحادیه اروپا بر آندسته از فعالیتهایی است که در ماده ۳ از TEC آنها یاد شده است:

سیاست مشترک تجاری... ایجاد بازار داخلی با مشخصات حذف موانع از سر راه حرکت آزادانه کالا، فرد، خدمات و سرمایه... سیاست مشترک در عرصه‌های کشاورزی و شیلات... ایجاد سیستمی که از بی‌تناسبی رقابت در بازار داخلی جلوگیری کند... نزدیک سازی قوانین کشورهای عضو به منظور امکانپذیر ساختن کارکرد بازار مشترک داخلی ... اتخاذ سیاست مشترک در زمینه مسایل زیست محیطی.

نکته دوم آنکه، هیچ عرصه سیاستگذاری در اتحادیه اروپا به استثنای سیاست مشترک

بازرگانی، دارای قوانین مدون و جامع نیست. حتی در عرصه‌هایی که قوانین و مقررات اتحادیه اروپا از جامعیت بیشتری برخوردار است، مانند مقررات مربوط به بازار محصولات کشاورزی. قوانین و مقررات ملی درباره مسایل مختلف، هنوز به قوت خود باقی است. همانطور که از جداول ۱-۱۴ و ۲-۱۴ نمایان است، حقوق اروپا شانه به شانه قوانین ملی عمل می‌کند و بخش مهمی از چارچوب کلی حقوقی کشورهای عضو رادر برخی از عرصه‌های سیاست‌گذاری شامل می‌شود که در عرصه‌های دیگر از اهمیت چندانی برخوردار نیست.

سومین نکته اینکه طی سالیان گذشته حقوق اروپا گسترش بسیار یافته و دامنه آن تا حد قابل ملاحظه‌ای وسیع گشته است. مطمئناً، همانطور که در سطور قبل گفتیم، حقوق اروپا عمدتاً خصلتی اقتصادی دارنداما، این ویژگی، آنقدر که گاه تصور می‌شود پررنگ نیست. این مسئله را در بیش از ۲۰۰ قانون زیست محیطی اتحادیه اروپا می‌توان به وضوح دید که طیف گسترده‌ای از مسایل را از آلودگی آب و هوا و ذخیره سازی ضایعات سمی گرفته تا حمایت از نسل پرندگانی که در خطر قرار گرفته‌اند را شامل می‌شود. این گسترش حقوق اتحادیه اروپا به عرصه‌های مختلف حیات اجتماعی اقتصادی اروپا که درگذشته بوقوع پیوسته است، اکنون نیز به چند دلیل همچنان جریان دارد. مهمترین این دلایل عبارتند از: فشارهای بخشی، فرآیند شناخت روز افزون مزایای مترتب بر عمل مشترک در عرصه‌های مختلف، و پذیرش فرآیند این حقیقت که شکل‌گیری بازار واحد اروپا هنگامی می‌تواند به آرامی، بارعایت عدالت و در کمال کارآیی تحقق یابد که حقوق اروپا عرصه‌های دیگری چون بهداشت، ایمنی کار، رفاه اجتماعی و ارتقاء سطح مهارتهای آموزشی و حرفه‌ای را نیز در بر بگیرد.

وضعیت حقوق اتحادیه اروپا

در مورد پرونده *Costa v. ENEL* به شماره ۶/۶۴، دیوان دادگستری اروپا، اظهار داشت:

«کشورهای عضو جامعه اروپا، با تشکیل یک جامعه دیرپا که دارای نهادها، شخصیت و ظرفیت حقوقی خاص خویش در عرصه بین‌المللی می‌باشد و به ویژه دارای قدرتی است که از

انتقال بخشی از حق حاکمیت ملی به جامعه حاصل می‌شود، به یک سیستم حقوقی موجودیت بخشیده‌اند که هم در خدمت فرد و هم در خدمت جامعه می‌باشد».

بنابراین، حقوق اتحادیه اروپا بر یک سیستم حقوقی مستقل استوار است که الزامها و حقوقی را برای افراد و کشورهای عضو در پی دارد و حق حاکمیت اعضا را محدود می‌سازد. این سیستم حقوقی دارای دو رکن عمده می‌باشد: تأثیر مستقیم، و تفوّق.

– **تأثیر مستقیم**: این عبارت به اصلی اشاره دارد که به موجب آن، برخی مقررات و قوانین اتحادیه اروپا می‌توانند تعهدات و حقوقی برای افراد ایجاد نمایند که دادگاههای ملی نیز ملزمند آنها را رسمیت بشناسند و تقویت نمایند. این اصل در سال ۱۹۶۳ در جریان رسیدگی به پرونده van Gend en Loos (۲۶/۶۲) عنوان گردید و دیوان دادگستری اروپا در جریان یک سلسله از احکام خود بتدریج آن را تثبیت و تقویت کرد. این اصل اکنون آنچنان گسترش پیداکرده که اغلب قوانین ثانویه را شامل گردیده است (مگر در مواردی که بعلت احتیاط و مصلحت اندیشی مستثنی شده باشند). بسیاری از مقررات و مفاد معاهدات اروپایی نیز دارای اثر مستقیم می‌باشند، اگرچه به حکم دیوان دادگستری اروپا، تسری مستقیم این مواد در برخی از عرصه‌های بسیار مهم چون حرکت آزاد سرمایه، میسر نیست.

– **تفوّق**: جای تعجب است که در معاهدات اروپایی هیچ ذکری از تفوّق و حق تقدم قوانین اروپایی بر قوانین ملی به میان نیامده است. بدیهی است که این اصل برای فعالیت آتی اتحادیه اروپا از اهمیت فراوان برخوردار است زیرا اگر کشورهای عضو بتوانند قوانین ملی خود را بر قوانین اروپایی ارجح بدانند آنگاه دیگر نمی‌توان از یک نظم حقوقی واحد برای اتحادیه اروپا سخن به میان آورد. در این صورت هرگاه که کشورهای عضو، اجرای حقوق اروپا را به زیان خود ببیند از اجرای آنها سرباز خواهند زد. بنابراین، دیوان دادگستری اروپا، از همان بدو تاسیس، پیوسته در احکام خویش بر تقدّم قوانین اروپایی تاکید کرده و از دادگاههای ملی موکداً خواسته است که این اصل را رعایت نمایند. این دادگاهها، باید در مواردی که میان قوانین ملی و قوانین اروپایی تضاد وجود داشته باشد (حتی در صورتی که این قوانین ملی، مشخصاً بخشی از قانون

اساسی کشورها باشند)، اولویت را به قوانین اروپایی بدهند. یک نمونه از این احکام دیوان دادگستری اروپا را در زمینه تفوّق قوانین اروپایی بر قوانین ملی، می‌توان در حکم مربوط به پرونده *Simmenthat V. Commission* (به شماره ۹۲/۷۸) به وضوح دید. در این حکم، از جمله آمده است: «هر دادگاه ملی باید در احکام خود، حقوق جامعه اروپا را بطور کامل در نظر داشته باشد و از حقوقی که افراد به موجب این قانون از آن بهره مند گردیده و قوانین ملی با آنها منافات دارد (قوانین مزبور، خواه قبل، یا بعد از این حکم جامعه اروپا تصویب شده باشد) حمایت نمایند.»

بطور کلی، دادگاههای ملی این نظر دیوان دادگستری اروپا را پذیرفته اندو اغلب آنها برای قوانین اروپایی تقدّم قائلند. اما، هنوز مشکلاتی در این زمینه باقی است (بویژه در زمینه حقوق بنیادینی که در قوانین اساسی پیش‌بینی شده است) اما، سیستم حقوقی اتحادیه اروپا، به عنوان یک سیستم معتبر حقوقی بطور عمده تثبیت شده است.

دیوان دادگستری

دیوان دادگستری اروپا (که مقر آن در لوکزامبورگ است و نباید آن را با "دیوان اروپایی حقوق بشر" که مقر آن در استراسبورگ می‌باشد اشتباه کرد) دو وظیفه عمده دارد: اول، اجرای مستقیم قوانین در برخی موارد، و دوم، تفسیر مقررات و قوانین اتحادیه اروپا و تعیین انطباق اجرای قوانین بر نص صریح آن و نظارت بر تداوم و شکل واحد اجراء قوانین که وظیفه جاری دادگاهها و ارگانهای ملی می‌باشد.

به دلایلی که قبلاً توضیح داده شد، انجام این وظایف، ناچار دیوان دادگستری اروپا را به سوی قانونگذاری سوق می‌دهد. این روند را بویژه در چهار عرصه می‌توان بوضوح مشاهده کرد.

اولاً، همانطور که در سطور قبل اشاره شد، دیوان دادگستری اروپا نقش به سزایی در شفاف کردن و تقویت سیستم حقوقی اتحادیه اروپا ایفا کرده است. تصمیمات مهم این دادگاه در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰ (مانند پرونده *(Van Gend en Loos)*) راه را برای ایجاد یک سیستم

حقوقی قدرتمند در سطح اروپا هموار کرد. اما، تصمیمات بعدی نیز از اهمیت فراوانی برخوردار می‌باشد. به عنوان مثال، دیوان دادگستری اروپا در حکم مورخ ۱۹۹۲ خود در مورد پرونده *Francovich and Bonifaci v. Italy* (پرونده‌های شماره ۶/۹۰ و ۹/۹۰)اظهار داشت، به افرادی که از ناحیه تاخیر در اجرای دستور العمل‌های اروپایی طی مدت تعیین شده، دچار ضرر و زیان شوند، باید خسارت پرداخت شود.

ثانیاً، احکام دیوان دادگستری اروپا، موجب تقویت و اعتبار سیاستگذاریهای اتحادیهٔ اروپا گردیده است .مسائل مربوط به تأمین اجتماعی، نمونهٔ بارز این امر می‌باشد. اغلب دولتهای اروپایی تمایلی به انجام اقدامات جدی در زمینه تأمین اجتماعی (به جز هماهنگ سازی برخی از جنبه‌های سیستم تأمین اجتماعی خود) ندارند. اما، دیوان دادگستری اروپا، در یک سلسله از احکام خود که اغلب بر مبنای TEC هستند تا قانونگذاری، دولت‌های اروپایی را موظف به هماهنگ سازی برنامه‌ها و عملکرد خویش در زمینه تامین اجتماعی کرده است. (مثلاً در رابطه با حقوق کارگران مهاجر) این دیوان، همچنین مقررات و ضوابط مربوط به برخی از قوانین را به نحوی توسعه داده است که دولت‌ها به هنگام تصویب آنها در شورا به این صورت به آنها توجه نداشته‌اند.

مثال دیگر برای نقش بارز دیوان دادگستری در تحکیم و گسترش عرصه‌های سیاست‌گذاری اروپایی را می‌توان در حکم مورخه می ۱۹۹۰ این دیوان در مورد پرونده *Barber v. Guardian Royal Exchange Assurance Group* (به شماره ۲۶۲/۸۸) مشاهده کرد که توسط دادگاه استیناف انگلیس به دیوان دادگستری اروپا ارجاع شده بود. به موجب حکم دیوان، مقرری‌های حرفه‌ای جزیی از دستمزد کارکنان محسوب می‌شوند و لذا باید بر ماده ۱۱۹ از معاهده EEC (که در معاهده جامعه اروپا نیز بدون تغییر باقی ماند) منطبق باشد. به موجب این ماده، دستمزد مساوی مردان و زنان در برابر کار مساوی تضمین می‌شود. دیوان همچنین اعلام کرد که قائل شدن تبعیض سنی میان مردان و زنان از نظر دریافت مقرری (بر اساس طرح پرداخت مقرری توسط بنگاههای خصوصی) غیرقانونی است.

اما، مهمترین عرصه نفوذ دیوان دادگستری اروپا از نظر نقشی که در تحکیم و گسترش سیاست‌گذاری‌های اروپایی ایفا می‌نماید، به SEM مربوط می‌شود. دیوان در احکام خود در این زمینه، برخی عملکردها را غیرقانونی اعلام کرده و در برخی موارد دیگر کمیسیون و شورای وزیران اروپا راموظف به اقدام و عمل کرده است - مثلاً در زمینه حذف قوانین و مقررات مربوط به حمل و نقل هوایی پس از پرونده ۱۹۸۶ Nouvelles Frontieres که در آن دیوان اعلام کرد که قواعد معاهده در خصوص رقابت، به حمل و نقل هوایی تسری می‌یابند.

ثالثاً، مهمتر از همه، دیوان دادگستری اروپا، اتحادیه اروپا را از وضع قوانین جدید (بویژه در زمینه مسایل مربوط به SEM) بی‌نیاز کرده است. یکی از احکام بسیار مهم و نافذ دیوان در فوریه ۱۹۷۹ در مورد پرونده (به شماره ۱۲۰/۷۸) *Cassis de Dijon* صادر شد. این پرونده، به گردش آزاد مشروب سیاه فرانسه با نام مذکور مربوط می‌شد. به حکم دیوان، استانداردهای غذایی ملی نمی‌توانند مانع تجارت مواد غذایی میان کشورهای عضو گردند مگر آنکه مصالح مربوط به "بهداشت عمومی"، نظارت مالی و حمایت از مصرف کننده مطرح باشد. بنابراین اصل "شناسایی متقابل" - بدان معنی که اگر فرآورده‌ای بصورت قانونی وارد بازار یک کشور عضو شود، باید از جانب دیگر اعضا نیز پذیرفته شود - استقرار یافت. بدین ترتیب، نیاز به تصویب قوانین متعدد برای هماهنگ سازی استانداردهای مختلف کشورهای عضو به منظور تسهیل تجارت، مرتفع گردید. البته حکم پرونده *Cassis de Dijon* به معنی پایان گرفتن چالش‌های مطرح در زمینه اصل "شناسایی متقابل" و یا نحوه اجرای آن، نبود. مثلاً در پرونده مشهور *Commission v. Germany* (به شماره ۱۷۸/۸۴) دولت آلمان سعی کرد با این استدلال که آبجوهای آلمان خالص‌تر از محصول مشابه دیگر کشورها بوده و محصولات کشورهای دیگر اروپایی، دارای افزودنی است، بازار داخلی آلمان را از ورود آبجوهای خارجی محروم سازد. در مارس ۱۹۸۷ دیوان دادگستری اروپا با تایید اصل "شناخت متقابل" ادعای آلمان را رد کرد و اظهار داشت که مسئله "افزودنی‌ها" هیچ ربطی به خطرات بهداشتی ندارد. پافشاری آلمان بر موضع خود، موجب گردید موانعی بر سر راه تجارت آبجو در بازار اتحادیه اروپا پدید آید. دیوان

دادگستری اروپا در حکم دیگری به تاریخ ژوئیه ۱۹۸۸ (و به شماره پرونده ۴۰۷/۸۵) ممنوعیت فروش آندسته از محصولات پاستا (خاگینه ایتالیایی) که از گندم (سخت) تهیه نمی‌شود توسط ایتالیا را غیرقانونی اعلام کرد. در حکم دیوان در این مورد آمده است که واردات پاستا از آلمان (که با مخلوطی از گندم نرم و سخت تهیه می‌شود) هیچ صدمه‌ای به سلامت مصرف کننده نمی‌زند و خواص عنوان شده برای آن نیز مصرف کننده را گمراه نمی‌سازد.

رابعاً، اختیارات و وظایف نهادهای اروپایی، توسط احکام دیوان دادگستری اروپا، بدقت تعریف و مشخص شده و عملکرد این نهاد، به شدت از احکام مزبور تأثیر پذیرفته است. چهار حکم دیوان، بویژه در این رابطه حائز اهمیت می‌باشد: ۱) در اکتبر ۱۹۸۰ در پرونده isoglucose (به شماره ۱۳۸/۷۹) دیوان حکم داد که شورای وزیران نباید قبل از دریافت نظر پارلمان اروپا، طرحی را از تصویب بگذراند (به فصل ۱۱ برای اطلاع بیشتر مراجعه نمایید) ۲) در اکتبر ۱۹۸۸، در پرونده "Wood Pulp" (به شماره پرونده‌های ۸۹، ۱۰۴، ۱۱۷-۱۱۴، ۱۲۹/۸۵-۱۲۵) دیوان دادگستری اروپا، اختیارات نهادهای اروپایی را در اقدام قانونی علیه کمپانیهای غیراروپائی، تصدیق و تقویت کرد. (بر این اساس، کمیسیون اروپایی، مجازات‌هایی را علیه تعدادی از شرکتهای آمریکایی، کانادائی و فنلاندی تولید کننده خمیر چوب وضع کرد. این شرکتها، اقداماتی غیر قانونی برای تأثیرگذاری بر قیمتهای بازار اروپا، به عمل آورده بودند). بر اساس حکم دیوان، عامل اصلی در تعیین شمول مقررات جامعه اروپا، مقر کمپانی نیست، همچنین محل طراحی و تنظیم ترتیبات غیرقانونی اهمیتی ندارد، بلکه معیار برای شمول این ترتیبات محل وقوع عمل غیرقانونی است. ۳) در سال ۱۹۹۲ در جریان پرونده *اسپانیا، بلژیک و ایتالیا علیه کمیسیون* (به شماره پرونده‌های ۲۷۱، ۲۸۱ و ۲۸۹/۹۰) که درباره لیبرالیزه کردن بازار انحصاری خدمات مخابراتی بود، نظر دیوان بر این قرار گرفت که اختیارات کمیسیون اروپا در عرصه سیاست‌گذاری رقابت، بر اساس مفاد معاهده جامعه اقتصادی اروپا (EEC) تنها به اجرای قوانین نظارتی موجود محدود نمی‌شود، بلکه کمیسیون باید در شکستن انحصارات نقشی فعال بر عهده بگیرد. اینکه شورا می‌تواند ترتیبات لازم را در این رابطه اتخاذ نماید، نافی مسئولیتهای

کمیسیون در این زمینه نیست. ۴) در ماه می سال ۱۹۹۸ در پرونده انگلیس علیه کمیسیون به شماره (۱۰۶/۹۶) دیوان حکم داد که کمیسیون پروژه‌های مقدماتی مبارزه با فقر و محرومیت‌های اجتماعی را بدون هیچ مبنای حقوقی تأمین مالی می‌نماید. دیوان اظهار داشت تنها فعالیت‌های "غیر مهم" را بدون مجوز رسمی هزینه، می‌توان تأمین مالی کرد.

دیوان، بنابراین، تأثیر به سزایی بر محتوای حقوق اروپا داشت. دلایل این امر متعددند. یکی از این دلایل، که آلتر نیز آن را ذکر کرده است، اینست که آن دسته از سیاستمداران EU که از اصالت فعالیت قضایی (که در اکثر موارد نماینده اقلیت می‌باشند) ناراضی هستند، محدود ساختن اختیارات دیوان را مشکل دیده‌اند چه رسد به کاهش این اختیارات.(۱)

ولی درباره تأثیر مستقل دیوان نباید مبالغه کرد. همانطور که وین کات (۱۹۹۹) اظهار می‌دارد،(۲) دیوان معمولاً در موضعی قرار ندارد که بتواند خود سیاست‌های تمام عیار ایجاد کند. این امر دو دلیل عمده دارد. اول، دیوان معمولاً باید برای اقدام در این زمینه، مبنایی معاهده‌ای یا قانونی داشته باشد. این یعنی آراء دیوان معمولاً حداقل تا اندازه‌ای توسط چارچوب سیاست‌گذاری محدود می‌شوند، هر چند این محدودیت، بعضاً مؤثر نیست. دوم، آرا، تنها در مواردی می‌توانند صادر شوند که پرونده‌های مربوطه به دیوان ارجاع شده باشند. دیوان خود نمی‌تواند اقدام به بررسی پرونده نماید. در نتیجه، به گفته وین کات، "هر جا که دیوان کمک چشمگیری به شکل‌گیری ماهیت یک سیاست خاص نموده است، کمک آن معمولاً ایجاد تزلزل در یک رژیم سیاست‌گذاری استقرار یافته و یا شکستن یک بن‌بست سیاسی ناشی از تشتت آرا بوده است... نه ایجاد یک سیاست جدید". آراء دیوان یقیناً بر سیاست EU تأثیر گذارده‌اند اما مهمترین اثر، اغلب، "تحریک قانونگذاری بیشتر بوده است" نه تأثیری مستقیم‌تر از آن.(۳)

همانطور که در چند سطر قبل اشاره شد، دیوان، در اجرای وظیفه خود نمی‌تواند آغازگر اقدام

1. Alter, 1996, p.479.
2. Wincott.

حقوقی باشد. دیوان باید منتظر بماند تا پرونده به آن ارجاع گردد. این امر ممکن است اشکال متفاوتی داشته باشد، که مهمترین آنها عبارتند از:

عدم اجرای تعهد

بر اساس مواد ۲۲۶ و ۲۲۷ (۱۶۹ و ۱۷۰ سابق) TEC دیوان دادگستری اروپا در مورد انجام یا عدم انجام تعهدات کشورهای عضو، طبق معاهده، قضاوت می‌کند. در هر حال، دیوان باید به کشورها فرصت دهد تا ملاحظات خویش را مطرح کنند و سپس حکم منطقی خویش را اعلام نماید. تنها در صورتی که نوعی عدم انطباق میان عملکرد یک کشور با قوانین اروپایی مشاهده شود، مسئله در دیوان دادگستری مطرح می‌گردد.

اما در عمل، بسیاری از تخلفات در زمینه اجرای تعهدات کشورهای عضو، قبل از ارجاع به دیوان، حل و فصل می‌گردند. در صورتی که لازم باشد اقدامی در این زمینه صورت گیرد، همیشه کمیسیون آغازگر آن می‌باشد و لذا حتی در مواردی که کشوری هم از این اقدام حمایت می‌کند باید اجرای آن را بر عهده کمیسیون بگذارند. معمولاً کشورهای عضو، از رویارویی مستقیم با یکدیگر اکراه دارند (اگرچه آنها در برخی مواقع، کمیسیون اروپا را به این رویاروئی تشویق می‌کنند و در واقع، این نهاد را وا می‌دارند که به نمایندگی از جانب ایشان در برابر یک یا چند کشور عضو بایستد). این موارد در سالیان اخیر، به صدور حکم علیه ایتالیا (که عوارض و مالیات وضع شده آن کشور بر جین (نوعی شراب) و شراب قرمز وارداتی، تبعیض آمیز بود) و انگلیس (که ترتیبات لازم را برای اجرای بخشنامه سال ۱۹۷۶ در زمینه تبعیض جنسی اتخاذ نکرده بود) و بلژیک (به خاطر تعلل در اجرای سه دستور العمل در زمینه هماهنگ کردن برخی مقررات مربوط به بورس سهام) منجر شده است.

معاهده ماستریخت برای اولین بار اختیار وضع مجازات علیه دولت‌های عضو را به دیوان داد. طبق ماده ۲۲۸ از TEC (ماده ۱۷۱ قبلی) کمیسیون می‌تواند علیه دولتی که باور دارد از رأی دیوان در پرونده‌ای که متضمن عدول از انجام تعهد طبق معاهده است تبعیت نکرده اقامه دعوی

کند. اولین مراحل این اقدام متضمن فرصت دادن به دولت مورد نظر برای تقدیم ملاحظات خود و صدور یک نظر مستدل است که نکات عدم تبعیت آن دولت از رأی دیوان را تصریح می‌دارد و همچنین ضرب الاجل این تبعیت را مشخص می‌سازد. اگر دولت مذکوز از رأی مستدل در دوره زمانی مشخص شده عدول ورزد، کمیسیون می‌تواند آن را به دیوان بکشد. در این راستا کمیسیون باید میزان پولی که باید نقداً پرداخت شود و یا میزان جریمه‌ای که قرار است توسط دولت عضو مورد نظر پرداخت گردد "و خود آن را با توجه به شرایط موجود تعیین می‌کند"، تصریح نماید. اگر دیوان دریابد که این دولت عضو رأی دیوان را اجرا نکرده، می‌تواند به طور یکجا یا به اقساط جریمه وضع کند - صلاحیت دیوان در رابطه با مجازات‌ها به طور نامحدود قابل اعمال است.

اقدامات متضمن عدم اجرای یک تعهد، پس از احکام بدوی، در میان پرونده‌های ارجاع شده به دیوان از نظر تعداد دومین رتبه را دارند: ۱۸۷ کیس اقدام مستقیم در ECJ در سال ۲۰۰۱.

درخواست بطلان

به موجب ماده ۲۳۰ از TEC (۱۷۳ قبلی)، دیوان دادگستری اروپا، مشروعیت اعمالی را که بطور مشترک توسط پارلمان و شورای وزیران اروپا انجام می‌شود، فعالیتهای شورای وزیران و فعالیت کمیسیون اروپا و ECB را مورد کنترل و بررسی قرار خواهد داد. البته این فعالیتها، مواردی به جز توصیه‌ها و اعلام نظرها را شامل شده و آن بخش از فعالیتهای پارلمان اروپا را که با هدف ایجاد تأثیر حقوق بر شخص ثالث صورت می‌گیرد، در بر می‌گیرد. دیوان دادگستری نمی‌تواند خود راساً این بررسی و نظارت را انجام دهد و اینکار فقط هنگامی میسر است که توسط یک کشور عضو، شورای وزیران اروپا، کمیسیون اروپا و یا (آنجایی که به امتیازات ویژه مربوط می‌شود) پارلمان اروپا و بانک مرکزی اروپا به دیوان ارجاع شود. تحقیق باید بر شواهدی مبتنی بر عدم صلاحیت، نقض مقررات مربوط به آیین کاری، نقض مواد معاهدات اروپایی و قوانین ناشی از آنها، و یا سوء استفاده از قدرت متکی باشد. اگر دیوان بدین ...

دنبال شود، به موجب ماده ۲۳۱ از TEC (۱۷۴ قبلی) دیوان دادگستری اروپا، حق دارد حکم به توقف اجرای یک مصوبه دهد.

یکی از جنبه‌های مهم فعالیت دیوان که هر روز نیز اهمیت بیشتری کسب می‌کند، به آندسته از مواد اساسی معاهدات اروپایی باز می‌گردد که قانونگذاری در اتحادیه اروپا بر مبنای آنهاصورت می‌گیرد. روشهای مختلفی برای گذراندن قانون در اتحادیه اروپا ابداع و اعمال گردید (برای اطلاع بیشتر به فصل ۱۵ مراجعه نمایید) که هر یک از این روشها بر حسب اهمیت ویژه مسایل مورد بررسی، یا با رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی در شورا به تصویب می‌رسد و یا اینکه در حیطه اختیارات پارلمان اروپا قرار می‌گیرد. اینکه در هر مورد خاص از چه روشی استفاده می‌شود به آندسته از مواد معاهده بستگی دارد که لوایح قانونی بر آنها مبتنی هستند. به عنوان مثال، اگر یک طرح قانونی به مسئله رقابت در بخش صنعت در بازار داخلی مربوط می‌شود، با استناد به ماده ۹۵ از TEC (ماده ۱۰۰a قبلی، نزدیک سازی قوانین - بازار داخلی) روش تصمیم‌گیری مشترک با روش رأی‌گیری اکثریت کیفی در شورا اتخاذ می‌گردد. این یعنی که تصویب شورا به حمایت تمامی کشورهای عضو حامی لایحه بستگی ندارد ولی EP از نوعی حق وتوی بالقوه نسبت به لایحه برخوردار می‌گردد. اما، اگر طرحی براساس ماده ۱۵۷ از TEC (ماده ۱۳۰ قبلی، صنعت) مطرح شود، شورا باید بر اساس اتفاق آرا عمل نماید. این یعنی یک دولت عضو به تنهایی می‌تواند لایحه را در شورا وتو کند، در حالی که اختیارات EP ضعیف هستند. بنابراین، طبیعی است که هرگاه یک طرح قانونی توسط کمیسیون اروپا با استناد به موادی از قانون مطرح گردد که منافع شورای وزیران یا پارلمان اروپا و یا هر دو را به مخاطره اندازد و فرآیندهای سیاسی نیز نتوانند راه حل مناسبی برای مشکل پیدا نمایند، بناچار مسئله به دیوان دادگستری اروپا ارجاع می‌گردد. به طریق مشابه، نهادها گاهی اوقات، وقتی که معتقدند حقوق ویژه آنها طی یک روند قانونگذاری پایمال شده به دیوان مراجعه می‌کنند. EP در این زمینه بسیار فعال بوده و بسیاری از پرونده‌ها را به دیوان ارجاع داده است. این پرونده‌ها معمولاً در این زمینه تشکیل شده‌اند که باید در خصوص آنها با EP مشورت می‌شده ولی نشده یا اینکه

شورا محتوای قانون مصوب را بعد از ترک EP تغییر داده و با EP در این زمینه مشورت صورت نگرفته. به طور کلی، دیوان در چنین مواردی از EP حمایت کرده است.

ماده ۲۳۰، همچنین اجازه می‌دهد که هر شخصیت حقیقی و حقوقی (افراد و شرکتها) بتواند خواستار لغو مصوبات اتحادیه اروپا گردد. احکامی که به موجب این ماده صادر شده اند، کمکی مؤثر به پایه ریزی برخی از سیاستهای اروپایی، بویژه سیاست رقابت و سیاست تجاری بود.

در برخی از عرصه‌های سیاست‌گذاری، بویژه عرصه‌هایی که به سیاست‌گذاری‌های رقابتی مربوط می‌شوند، کمیسیون می‌تواند برای حصول اطمینان از رعایت مقررات اتحادیه اروپا، به تحمیل مجازاتهای مالی روی آورد. به موجب ماده ۲۲۹ از TEC (۱۷۲ قبلی) اختیارات نامحدودی در زمینه وضع این مجازاتها، در اختیار دیوان دادگستری اروپا قرار می‌گیرد. این بدان معنی است که طرفهای متضرر شده، می‌توانند علیه تصمیمات کمیسیون و مجازاتهای وضع شده توسط این نهاد، به دیوان دادگستری اروپا، شکایت کنند و این را می‌توان شکل دیگری از الغاء مصوبات تصور کرد. دیوان ممکن است تصمیم کمیسیون اروپا را ابرام یا رد کند و یا مجازات وضع شده، را کاهش یا افزایش دهد. در اکثر موارد، تصمیم کمیسیون اروپا، تایید می‌شود.

TEU برای نخستین بار به دیوان عدالت اروپا حق تحمیل مجازات علیه کشورهای عضو اتحادیه را اعطاء کرد. به موجب ماده ۱۷۱ (EC) کمیسیون اروپایی می‌تواند علیه کشوری که به حکم دیوان دادگستری (در مورد پرونده مربوط به عدم اجرای تعهدات مربوطه) تن در ندهد، مجازات‌هایی را وضع نماید. نخستین مرحله اقدام علیه این کشور، امکان ارائه نقطه نظرات کشور مزبور و نیز بیان نقطه نظرات کمیسیون در زمینه عدم تمکین کشور مزبور به رأی دیوان عدالت و تعیین یک فرجه زمانی برای حل و فصل مشکل است. اگر طی این مدت، کشور مزبور بدون دلیل موجه به حکم دیوان تن در ندهد، کمیسیون می‌تواند پرونده را علیه آن کشور در دیوان بگشاید. در این پرونده، کمیسیون خواستار تعیین مبلغ معینی به عنوان مجازات مالی علیه کشور مزبور می‌گردد (این مبلغ بر حسب مجموعه‌ای از شرایط تعیین می‌گردد) و اگر دیوان

دلایل مطرح شده در دادخواست را موجه تشخیص دهد ممکن است مبلغی را به عنوان مجازات مالی تعیین کرده و به کمیسیون اختیار دهد که بصورت نامحدود بر اجرای این مجازات نظارت نماید.

ترک فعل

طبق سه معاهده جامعه، مقرراتی برای به دیوان کشاندن نهادها به دلیل ترک فعل وجود دارد. این مقررات از نظر ماهیت، بین سه معاهده متفاوتند. طبق TEC اگر EP، شورا و کمیسیون از انجام وظایف و تعهداتی که به موجب معاهده بر عهده دارند، باز بمانند، کشورهای عضو، نهادهای جامعه اروپا و شخصیت‌های حقیقی و حقوقی (در شرایط محدود) می‌توانند به موجب ماده ۲۳۲ (۱۷۵ قبلی) مورد مزبور را به دیوان دادگستری ارجاع نمایند. اما، این عمل، چندان رایج و شایع نیست و تاکنون بیشتر پارلمان اروپا با حمایت کمیسیون، علیه شورای وزیران اقامه دعوی کرده است. نمونه این مورد، اقامه دعوای پارلمان علیه شورا در سال ۱۹۸۳، به علت عدم انجام ترتیبات لازم برای تدوین و اجرای "سیاست مشترک حمل ونقل" علیرغم پیش‌بینی این سیاست در معاهده EEC بود. حکم دیوان که در می ۱۹۸۵ صادر شد، دارای آنچنان محتوایی نبود که پارلمان و کمیسیون اروپا انتظار آن را داشتند. در حکم دیوان آمده بود که اگر چه وظیفه تهیه و تدوین این مصوبه بر عهده شورا گذاشته شده است اما، این مورد دارای هیچگونه ضمانت اجرایی نبوده است زیرا در معاهده، هیچگونه جدول زمانی و یا فهرست عملی برای تکمیل آن عنوان نگردیده است. بنابراین تصمیم‌گیری در مورد بهترین روش برای انجام این وظیفه، بر عهده دولت‌های ملی است.

اکنون، رسیدگی به پرونده‌های ترک فعل توسط دیوان رسیدگی بدوی انجام می‌پذیرد.

اقدام حقوقی برای ایجاد مسئولیت

در مورد تعهدات نانوشته، جامعه اروپا باید بر اساس اصول کلی مشترک در قوانین کشورهای

عضو عمل نموده و هرگونه زیان و خسران وارده توسط نهادها و کارمندان خود را در جریان انجام وظایف خویش، جبران نماید (ماده ۲۲۸، TEC، ۲۱۵ قبلی). به موجب ماده ۲۳۵ (۱۷۸ قبلی)، فقط دیوان دادگستری می‌تواند در این مورد و نحوه جبران خسارات وارده تصمیم بگیرد.

بر این اساس، در صورت انجام هر عمل غیرقانونی، ممکن است علیه جامعه اروپا اقامه دعوی صورت گیرد. مکانیسم‌های پیچیده CAP، تاکنون بخش بزرگی از این موارد را به خوداختصاص داده است. در دهه ۱۹۷۰ اکثریت قریب به اتفاق پرونده‌های مفتوحه در دیوان دادگستری، در مورد مسایل مربوط به همین بخش بود. به همین دلیل، دیوان تمایل چندانی به پذیرش دعاوی مربوط به تعهدات نانوشته، حداقل در مرحله بدوی ندارد و اعلام کرده است که این موارد باید در دادگاههای ملی مطرح شوند.

در دهه ۱۹۷۰، دیوان دادگستری همچنین اعلام کرد شرایطی که تحت آن جامعه اروپا باید خسارتهای وارده را جبران کند، بسیار محدود و انگشت شمارند. از جمله احکام بسیار مهم دیوان در این رابطه، حکم سال ۱۹۷۸ در مورد دو پرونده مرتبط بهم در زمینه شیر کم چربی بود (پرونده‌های شماره ۸۳ و ۹۴/۷۶ و ۴، ۱۵ و ۴۰/۷۷). به موجب مقررات جامعه اروپا، صنایع غذایی موظفند به عنوان اقدامی جهت کاهش مازاد تولید شیرخشک، به علوفه حیوانی شیر کم چربی بیافزایند. اما، تعدادی از استفاده کنندگان، با این استدلال که راه حل مزبور تبعیض آمیز است، مصوبه جامعه اروپا را زیر سؤال می‌بردند. دیوان دادگستری در حکم اولیه خود اعلام کرد که مقررات مربوط به شیرخشک بی‌اعتبار است زیرا هزینه آن را منصفانه میان بخش کشاورزی سرشکن نمی‌نماید. اما، در حکم ثانویه، اعلام شد که تنها در شرایط خاص و بسیار استثنایی، بویژه وقتی یک نهاد یا ارگان اروپایی از حیطه اختیارات خویش تجاوز نماید، جامعه اروپا باید خسارات وارده را جبران نماید و هرگونه مفری در قالب ترتیبات قانونی با ماهیت سیاسی اقتصادی، در این مورد بی‌اعتبار می‌باشد.

اقدام حقوقی برای ایجاد مسئولیت، مانند پرونده‌های ترک فعل، در حال حاضر معمولاً به دیوان مقدماتی ارجاع می‌شوند.

ارجاع برای یک حکم بدوی

مواردی که در سطور قبل به آنها اشاره شد، مصداق اقدام قانونی مستقیم می‌باشند. در این موارد، از دیوان خواسته می‌شود که نظر خود را در مورد دعاوی میان دو یا چند طرف دعوی، اعلام نماید. موارد مراجعه به دیوان برای بررسی مقدماتی، متعدد می‌باشد. برخی موارد، از دیوان تقاضای صدور حکم نمی‌شود بلکه تفسیر قوانین جاری اتحادیه اروپا به منظور قادر ساختن دادگاههای ملی به ایجاد یک قاعده می‌باشد.

مراجعات به دادگاه بدوی، بر اساس ماده ۲۳۴ از TEC (۱۷۷ قبلی) صورت می‌گیرد که اظهار می‌دارد، دادگاههای ملی می‌توانند، و در برخی شرایط موظفند، از دیوان دادگستری درباره مسایل مربوط به تفسیر معاهده یا مشروعیت و اعتبار عملکرد نهادهای جامعه اروپا استفسار نموده و درخواست حکم بدوی نمایند. در این موارد، دیوان نمی‌تواند اعلام نظر قطعی کند مگر آنکه موارد مزبور از جانب دادگاههای ملی به دیوان ارجاع شود و طرفین دعوی نیز با این ارجاع مخالفت نداشته باشند. تنها به این شرط است که دادگاههای ملی می‌توانند از دیوان تقاضای حکم بدوی بنمایند. در صورت ارجاع موضوع به دیوان دادگستری، دیوان موظف به پاسخگویی است اما، دیوان فقط باید در مورد مسئله‌ای که به آن ارجاع شده نظر دهد و به هیچوجه نباید سعی کند که مستقیماً بر حکم و نظر دادگاه ملی تأثیر بگذارد. تفاسیر و احکام بدوی دیوان دادگستری بایستی از سوی دادگاههای ملی به مورد اجرا گذاشته شود.

هم اکنون، صدور احکام بدوی، بیشترین مشغله دیوان دادگستری اروپا می‌باشد. تعداد این موارد پیوسته رو به افزایش بوده است: یک مورد در سال ۱۹۶۱، ۳۲ مورد در سال ۱۹۷۰، ۱۰۶ مورد در سال ۱۹۷۹، ۱۹۴ مورد در سال ۱۹۹۳، و ۲۳۴ مورد در سال ۱۹۹۷. احکام بدوی، سه وظیفه مهم بر عهده دارند. اول، ضریب اطمینان از صحت قضاوتهای دادگاههای ملی را افزایش می‌دهند. دوم، از آنجا که احکام آن مورد قبول همه دادگاههای ملی می‌باشد، تفسیر و اجرای واحد و یک شکل قوانین اتحادیه اروپا را ممکن می‌سازد و سوم آنکه منبعی ارزشمند در اختیار آندسته از اشخاص حقیقی و حقوقی قرار می‌دهد که مستقیماً امکان دسترسی به دیوان

دادگستری اروپا را ندارند، خواه به علت عدم وجود ضوابط قانونی و خواه بدلیل کمبود بودجه و مسایل مالی.

استیناف

طبق ماده ۲۲۵ از TEC (ماده a ۱۶۸ قبلی) کلیه تصمیمات دیوان مقدماتی می‌توانند در ECJ مورد استیناف قرار گیرند.

استیناف در خصوص ماهیت پرونده وارد نیست، بلکه صرفاً در خصوص نکات حقوقی مورد قبول است. سه زمینه کلی برای استیناف وجود دارد: عدم صلاحیت CFI، نقض قواعد آیین کاری توسط آن، یا نقض قوانین جامعه اروپا. به طور متوسط حدود سی استیناف هر ساله درخواست می‌شود که اکثر آنها رد می‌شوند.

نظرخواهی حقوقی

براساس ماده ۳۰۰ از TEC (ماده ۲۲۸ قبلی)، شورای وزیران اروپا، کمیسیون اروپا و یا هر یک از کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌توانند در مورد تطبیق مفاد یک قرارداد بین‌المللی با مفاد معاهده، از دیوان دادگستری اروپا استعلام نمایند. اگر نظر دیوان منفی بود، قرارداد مزبور بدون انجام اصلاحات لازم (و یا اینکه بدون انجام اصلاحات ضروری در معاهده) قابل اجرا نیست.

یکی از این نظرخواهی‌ها که اشتهار فراوان کسب کرد و معضلاتی را نیز برای اتحادیه اروپا پدید آورد در دسامبر ۱۹۹۱ انجام شد. دیوان دادگستری بدرخواست کمیسیون اروپا پس از بررسی دقیق موافقتنامه منعقده میان جامعه اروپا و کشورهای عضو EFTA در مورد تشکیل منطقه اقتصادی اروپا، اعلام کرد (شماره ۱/۹۱) ترتیبات پیش‌بینی شده در زمینه نظارت قضایی در قرارداد مزبور، با معاهده جامعه اقتصادی اروپا (EEC) همخوانی ندارد. پس از مذاکرات گسترده میان جامعه اروپا و EFTA متن تجدید نظر شده قرارداد تسلیم دیوان شد و به تصویب آن رسید. تنها در این زمان بود که قرارداد مزبور (چندماه دیرتر از تاریخی که پیش‌شده بود) به

امضای رسمی طرفین رسید.

نظر حقوقی بسیار مهمی در سال ۱۹۹۴ در رابطه با اختیارات خارجی بود. کمیسیون پرونده را در دیوان مطرح و استدلال کرد ماده ۱۱۳ (۱۳۳ فعلی) که به کمیسیون اختیار محض مذاکرات در زمینه برخی موافقتنامه‌های بازرگانی بین‌المللی می‌دهد، باید به تجارت در خدمات و جنبه‌های مربوط به تجارتِ حقوق مالکیت معنوی نیز تسری یابد. دیوان حکم (نظر ۱/۹۴) داد که جامعه و دولت‌های عضو مجتمعاً برای انعقاد این موافقتنامه‌ها صلاحیت دارند و بنابراین کمیسیون اختیارات انحصاری برای مذاکره و امضای موافقتنامه ندارد.

عضویت و سازمان دیوان

دیوان، متشکل از پانزده قاضی - از هر یک از کشورهای عضو یک قاضی - می‌باشد. هر قاضی برای مدت ۶ سال به این سمت برگزیده می‌شود و معمولاً در پایان این دوره با قاضی دیگری تعویض می‌گردد. برای اطمینان از تداوم کار هر سه سال یکبار قاضی جانشین تعیین می گردد.

به موجب معاهدات جامعه اروپا، این قاضی‌ها با توافق مشترک حکومت دولتهای عضو و از میان افرادی که در بیطرفی آنها تردید نیست و دارای عالی‌ترین مدارج قضایی درکشور خود نیز می‌باشند و یا از میان حقوقدانان واجد شرایط انتخاب می‌شوند. اما، در عمل، نوعی شکاف میان (روح حاکم بر) این مواد از معاهدات اروپایی و واقعیت موجود، مشاهده می‌شود. اولاً، چون هر دولت یک کاندید معرفی می‌نماید این پیشنهاد بطور خودکار پذیرفته می‌شود. ثانیاً، چون دولتها در معرفی نماینده خود، کمتر به تخصص و تجربه قضایی وی توجه کرده و بیشتر تجربه و فعالیتهای حرفه‌ای وی را در بخش عمومی مدنظر قرار می‌دهند. هیچ شاهدی مبنی بر انتصاب "سیاسی" در این مورد مشاهده نمی‌شود (مانند انتصابات دیوان عالی ایالات متحده امریکا) اما واقعیت اینست که بنظر می‌رسد سلامت و صلاحیت حرفه‌ای، در مجموع حرف نخست را در انتخاب کاندیداهای عضویت در دیوان دادگستری می‌زند و به اندازهٔ صلاحیت

قضایی اهمیت دارد. این افراد، در بهترین حالت، قاضی‌های معمولی هستند که همکاری گسترده‌ای با دولتهای متبوع خود داشته‌اند و تنها مدت اندکی در پست‌های قضایی به کار مشغول بوده‌اند.

قضات، یک نفر را از میان خود برای مدت ۳ سال به عنوان رییس دیوان انتخاب می‌نمایند. مهمترین وظیفه رییس، نظارت عمومی بر فعالیتهای دیوان از طریق ارجاع پرونده‌ها به شعب مختلف، انتصاب قاضی مخبر برای هر پرونده، و تعیین جداول زمانی برای پرونده‌های مختلف می‌باشد. رییس همچنین می‌تواند، بدرخواست یکی از طرفین دعوی، برخی از ترتیبات جاری جامعه اروپا را تا روشن شدن نتیجه پرونده به حالت تعلیق درآورد و ترتیبات موقت مناسب را جایگزین آن سازد.

قضات را در انجام وظایف شان، شش وکیل مدافع همراهی می‌نمایند. وظیفه آنها این است که در کمال بیطرفی و استقلال رای، رسیدگی به پرونده‌های مطروحه در دادگاه علنی را برعهده گیرند (ماده ۲۲۲، TEC، ۱۶۶ قبلی). این بدان معنی است که وکیل مدافعی که مسئولیت یک پرونده را بر عهده می‌گیرد، باید تمامی پرونده را بدقت مطالعه کرده و بر آن مسلط گردد، سپس تمامی مواد قانونی مربوط به آن را استخراج نموده و آنگاه نتیجه‌گیری خود را تقدیم دادگاه کند. این نتیجه‌گیری احتمالاً ملاحظاتی را در مورد نکات اصلی پرونده، ارزیابی وضعیت پرونده در رابطه با حقوق اتحادیه اروپا و پیشنهاد یک راه حل حقوقی، شامل می‌شود.

اصولاً، وکلای مدافع با همان شرایط قضات و بر اساس معیارهایی که برای قضات در معاهدات اروپایی ذکر شده، انتخاب می‌شوند. اما در عمل، از آنجاکه همه کشورها نمی‌توانند یک وکیل مدافع معرفی کنند، لذا، انتخاب وکلای مدافع بیشتر بصورت جمعی انجام می‌شود (اما، این مشارکت جمعی، نسبی است زیرا کشورهای بزرگتر معمولاً بر روی داشتن یک وکیل پافشاری می‌نمایند). همزمان، ضرورت تجربه وکلای مدافع در امر قضا، کمتر از قضات است و تنها تعداد انگشت شماری از آنها قبلاً در قوه قضاییه کشور خود خدمت کرده اند.

علاوه بر قضات و وکلای مدافع، هر یک از ایشان از جانب دو مشاور حقوقی همراهی

می‌شوند و دیوان دادگستری نیز تعداد ۷۵۰ نفر پرسنل را در اختیار دارد که اغلب آنها یا مسئولیتهای اداری دارند (مانند منشی گری و انتقال سند) و یا به کار ترجمه مشغولند.

افزایش سریع پرونده‌هایی که به دیوان دادگستری ارجاع می‌شود (در دهه ۱۹۶۰ فقط حدود ۵۰ پرونده در سال به دیوان ارجاع گردید. اما، امروزه این رقم به ۴۰۰ تا ۵۰۰ پرونده بالغ می‌شود)، امکان بررسی همه موارد را در نشستهای عمومی دیوان از بین برده است. بنابراین، پرونده‌ها معمولاً به یکی از شش (اتاق) شعبه دیوان ارجاع می‌گردند. به طور کلی، موارد ساده و روشنی که هیچ برخورد عمده‌ای با اصول اتحادیه اروپا نداشته و تحت قوانین موجود قابل حل باشند به شعبه‌ای که توسط سه قاضی اداره می‌شود ارجاع می‌گردد. اما، موارد پیچیده‌تری که مستلزم حقیقت‌یابی و یا بحث‌های حساس و جدی حقوقی می‌باشد و از طرفی نیز امکان طرح در نشستهای عمومی دیوان را نداشته باشند، به شعبه‌ای ارجاع می‌گردند که توسط ۵ قاضی اداره می‌شود.

بدنبال اصلاحات صورت گرفته توسط پیمان ماستریخت، تنها هنگامی پرونده‌ای قابل طرح در نشست عمومی دیوان می‌باشد که یکی از کشورهای عضو و یا نهادهای جامعه اروپا که طرف دعوی می‌باشد این تقاضا را مطرح نماید (ماده ۲۲۱، TEC، ۱۶۶ قبلی). عملاً، در مواقع دیگر که دیوان تشخیص دهد پرونده از اهمیتی خاص برخوردار است، آن را به نشست عمومی ارجاع می‌دهد. حدنصاب قانونی برای صدور حکم در این نشست، حضور هفت قاضی می‌باشد.

فرآیند کار دیوان

آیین کار دیوان متضمن، دو روش کتبی و شفاهی است. روش کتبی از اهمیت بیشتری برخوردار است و معمولاً بدور از انظار عمومی و با مبادله اسناد میان طرفین دعوی و مقامات دیوان، انجام می‌گیرد و در دادگاه علنی، کار زیادی انجام نمی‌شود.

بدون اینکه بخواهیم داخل جزییات این امر و احتمالات مختلف آن شویم، پرونده‌های معمولی، بر طبق این روش، مراحل زیر را طی می‌کنند:

● اسناد و شواهد مربوطه جمع آوری می‌شوند. در پرونده‌های پیچیده که مثلاً متضمن وجود کارتل‌های غیر قانونی هستند، صدها و شاید هزاران قلم مدرک و سند مختلف جمع‌آوری شود. دادگاه، تحت هدایت قاضی مخبر مناسب، جریان پیدا می‌کند. در این مرحله، اطلاعات مورد نیاز از منابع مختلف جمع آوری شده و نظرات طرفین دعوی اخذ می‌گردد. اینکار ممکن است در جریان یک جلسه مقدماتی انجام شود که در آن مدارک و شواهد کتبی و شفاهی عرضه می‌گردد. (در پرونده‌هایی که مربوط به صدور حکم بدوی می‌باشند، روش کار فرق می‌کند: مراجعه دادگاه ملی به دیوان دادگستری باید با خلاصه‌ای از پرونده و شواهد و مدارک مربوطه همراه باشد و بیان حقوقی مسئله نیز ضمیمه آن گردد. همچنین لازم است - خلاصه - مسئله‌ای که دیوان باید به آن پاسخ گوید بطور واضح و مشخص مطرح گردد).

● یک بازپرسی علنی انجام می‌شود که در آن ضروریات پرونده جمع آوری و جمعبندی می گردد. در این بازپرسی به طرفین دعوی اجازه داده می‌شود نظرات خود را شفاهاً ابراز نمایند و خود و یا وکلای آنها به سؤالات قضات و وکلای مدافع دیوان پاسخ گویند.

● پس از بازپرسی علنی، وکیل مدافع مسئول پرونده، جزئیات آن را تنظیم می‌نماید. او و دستیارانش، آندسته از قوانین اتحادیه اروپا را که مربوط به پرونده می‌شود، بدقت مورد مطالعه قرار می‌دهند و سپس تصمیم حقوقی را که بنظر خود صحیح‌ترین تصمیم می‌دانند اعلام می‌نمایند. چند هفته پس از بازپرسی علنی، وکیل مدافع گزارش خود را تقدیم نشست علنی دادگاه می‌کند.

● براساس گزارش تقدیمی وکیل مدافع، و طبق پیش نویسی که توسط قاضی مخبر تهیه شده است، دادگاه آماده تصمیم‌گیری می‌شود. مذاکرات قضات غیرعلنی انجام می‌شود و آنجایی که عدم توافق میان آنها وجود داشته باشد رأی‌گیری به روش اکثریت اراء انجام می‌گیرد. حکم نهایی باید به امضای همه قضاتی که در بحث‌ها و رأی‌گیری شرکت داشته اند، برسد و هیچ نظر مخالفی نباید منتشر شود. (در واقع قضات سوگند می‌خورند که مذاکرات غیرعلنی دادگاه را منتشر نکنند).

در اینجا لازم است به سه مشکل عمده در رابطه با جریان دادگاه اشاره کنیم. اولاً، میان مرحله تقدیم یک پرونده به دیوان و تصمیم‌گیری نهایی، یک شکاف عمیق زمانی وجود دارد که حدود هجده ماه برای احکام بدوی و قریب دو سال برای اقدام‌های قانونی مستقیم دیوان، به درازا می‌انجامد. اما، در موارد خاص، از قضات فوق العاده و روشهای سریع برای پیشبرد کار استفاده می‌شود. ثانیاً، دستمزد بسیار بالای وکلا، موجب می‌گردد که ارجاع پرونده به دیوان دادگستری، مستلزم تقبل هزینه‌ای کلان باشد، حتی اگر رسیدگی به پرونده در دیوان، خود عملاً هزینه‌ای نداشته باشد. البته این امر محدودیت زیادی بر دولت‌های عضو یا نهادهای EU برای استفاده از دیوان ایجاد نمی‌کند. اما می‌تواند برای اشخاص حقیقی و شرکت‌های کوچک مشکل‌ساز باشد. ثالثاً، استفاده از روش رأی‌گیری اکثریتی، همراه با فقدان امکان ابراز نظرات مخالف، موجب گردیده است که با توجه به پیشینه‌های حقوقی مختلف قضات به ناچار قضات درکار خود جدی نبوده و چه بسا نظرات بی‌پایه‌ای ابراز نمایند.

دادگاه رسیدگی بدوی

بر اساس SEA دیوان دادگستری اروپا به ابزارهایی برای تسریع در انجام مؤثرتر و کارشناسانه‌تر وظایف سنگین خویش دسترسی پیدا می‌کند: شورا می‌تواند به درخواست دیوان دادگستری اروپا، دیوان مقدماتی تأسیس نماید. این درخواست بلافاصله مطرح شد و بر اساس تصمیم ۸۸/۵۹۱ شورا، دیوان مقدماتی (CFI) در ۱۹۸۸ تأسیس گردید. این دیوان از نوامبر ۱۹۸۹، کار خود را آغاز نمود.

CFI، متشکل از یک قاضی از هر یک از کشورهای عضو است. شرایط انتصاب و مدت اشتغال این قضات همانند قضات دیوان دادگستری است. بخش اعظم وظایف CFI در پنج شعبه این دادگاه انجام می‌شود که هر یک بین سه تا پنج قاضی دارد.

بر خلاف دیوان دادگستری، CFI وکیل ندارد و هرکجا که ایفای نقش وکیل ضروری بود، یکی از قضات این نقش را بر عهده می‌گیرد و در این صورت، وی نمی‌تواند در قضاوت پرونده

مشارکت نماید.

صلاحیت CFI در ابتدا به سه عرصه محدود می‌شد: دعاوی مربوط به جامعه اروپا و کارکنان آن، دادخواست علیه کمیسیون اروپا بر اساس معاهده ECSC و برخی از جنبه‌های قواعد رقابت. اما، در سال ۱۹۹۳ شورای وزیران (امور عمومی) به CFI اختیار داد که تمامی موارد ارجاعی از سوی شخصیت‌های حقیقی و حقوقی را که تصمیم‌گیری در مورد آنها به تعویق افتاده است به استثنای پرونده‌های مربوط به دامپینگ، مورد رسیدگی مقدماتی قرار دهد. در فوریه ۱۹۹۴، وظیفه رسیدگی به پرونده‌های مربوط به دامپینگ نیز به این دیوان محول شد. گسترش وظایف و اختیارات CFI در ژوئن ۱۹۹۳، احکام اولیه را در برنگرفت.

CFI به پرونده‌های برخوردار از حساسیت بالا یا پرونده‌هایی که مستقیماً به دولت‌های ملی مربوط می‌شوند رسیدگی نمی‌کنند. ولی، به پرونده‌های رسیدگی می‌کند که متضمن مستقیم‌ترین اشکال دعاوی حقوقی میان شاکیان خصوصی باشند. کار CFI اصولاً دو شکل پرونده را در بر می‌گیرد: اختلافات کارکنان (طبق ماده ۲۳۶ از TEC، ۱۷۹ قبلی) و متقاضیان بطلان که شاکی خصوصی هستند (ماده ۲۳۰، TEC). پرونده‌های زیر مجموعه مورد دوم شامل درخواست استیناف توسط شرکت‌ها علیه تصمیمات کمیسیون برای امتناع از پرداخت سوبسید و چالش علیه تصمیمات کمیسیون در خصوص سوء استفاده از موضع برتر تجاری، اقدامات محدود کننده، و اشخاصی که شرکت‌ها را درهم ادغام می‌کنند می‌گردد.

یکی از موارد مهم تصمیم‌گیری CFI در ژوئن ۲۰۰۲ در رابطه، تصمیم کمیسیون مبنی بر لغو ادغام دو شرکت انگلیسی Airtours و First Choice اتفاق افتاد که CFI با این استدلال که کمیسیون شواهد کافی در مورد لطمه‌زدن این ادغام به رقابت ارائه نکرده این تصمیم را ابطال نمود. این اولین مورد عدم موفقیت کمیسیون در رابطه با ادغام شرکت‌ها در مقابل دادگاه بود. از زمانیکه مصوبات سران در سال ۲۰۰۰ در نیس به مرحله اجرا درآید تغییرات قابل توجهی در ماهیت کار CFI بوجود خواهد آمد. در زمان برگزاری کنفرانس بین دولتی سال ۲۰۰۰، بوسیله گروهی از کارشناسان حقوقی که بنام «دوستان ریاست» شناخته می‌شدند اصلاحاتی در TEC و

همچنین اصلاحاتی در رابطه با وضعیت دادگاه ترسیم شد. دو مورد از اصلاحات بخصوص در رابطه با کار CFI از اهمیت برخوردار است. اول در جهت سبک کردن کار ECJ، نوع کیس‌هائی که CFI می‌تواند بررسی کند افزایش پیدا کرد و موارد بیشتری از کیس‌های اقدام مستقیم و برخی از انواع احکام مقدماتی تحت ماده ۲۴۳ TEC را شامل شد. دوم، در جهت سبک کردن کار خود CFI، هیئت‌های کارشناسی قضائی تشکیل شد تا در مورد برخی از انواع پرونده‌ها همچون اختلافات بین نیروهای اداری تصمیم‌گیری کند.

همانطور که در بالا پیرامون ECJ خاطرنشان شد، می‌توان برای تمام تصمیمات CFI از نظر نکات حقوقی به دیوان دادگستری درخواست استیناف داد.

نکات پایانی

در چارچوب حقوقی توصیف شده در سطور قبل به آندسته از ویژگیهای منحصر به فرد و مهم سیستم حقوقی اتحادیه اروپا که آن را از دیگر سیستم‌های حقوقی و سازمانهای بین‌المللی متمایز می‌سازد، اشاره شد. کشورهای عضو در دیوان دادگستری اروپا، بر مبنای روابط میان دولتها به همکاری با یکدیگر نمی‌پردازند بلکه هدف آنها طراحی و اجرای یک سیستم حقوقی واحد و متحد الشکل برای تمامی اروپاست. حق تقدم در تفسیر و اجراء قوانین و نیز داوری قضایی، عنصر اساسی در ماهیت فراملی اتحادیه اروپا است.

تحقق این سیستم، به ناچار به دست کشیدن کشورهای عضو از برخی از حقوق حاکمیت ملی خود منجر می‌شود زیرا این کشورها مجبورند به احکام آنچنان سیستم حقوقی گردن بگذارند که فقط کنترل محدودی بر آن دارند و چه بسا که از اجرای قوانین ملی خویش نیز منع شوند.

دیوان‌های EU – به ویژه از طریق احکام ECJ، ولی به طور فزاینده، همچنین از طریق قضاوت‌های CFI – نقش بسیار مهمی در استقرار نظم حقوقی EU بازی کرده و می‌کنند. دلیل

این امر وجود سه نقش کلیدی حقوقی در این میان است.(۱) اول، وجود نقش دیوان قانون اساسی - برای مثال قضاوت اختلافات میان نهادها و اختلاف بر سر تقسیم قوا میان نهادهای EU و دول عضو. دوم، نقش دیوان عالی که به ویژه در احکام مقدماتی از روشن‌ترین مواردی هستند که به قصد تفسیر و اجرای واحد حقوق EU صادر شده‌اند. و سوم، نقش دیوان اداری در هنگامی است که اشخاص برای طلب حمایت در مقابل اقدامات اجرایی غیر قانونی توسط نهادهای EU به ECJ و CFI مراجعه می‌کنند.

این دیوان‌ها، و به ویژه ECJ، در اجرای مسئولیت‌های خود نه تنها قانون را تفسیر، بلکه آنرا ایجاد می‌کنند.

البته، در همه جای دنیا، قضات به تصویب قوانین کمک می‌کنند اما، این نقش بویژه در اتحادیه اروپا که دیوان‌های آن از قابلیت مانور فوق العاده زیادتری نسبت به محدوده‌های ملی برخوردارند، قابل توجه می‌باشد. این امر تاکنون تأثیر به سزایی داشته و دیوان‌های اروپا استفاده مؤثری از آن گرفته‌اند: شفاف کردن روابط میان نهادها از یکسو و نهادها و کشورهای عضو از سوی دیگر، کمک به تعریف، تشخیص و گسترش محتوای سیاست‌گذاری در بخش‌های مختلف، و مساعدت به گسترش و تقویت روح همبستگی در جامعه اروپا.

فصل سیزدهم

سایر نهادها و بازیگران

کمیته اقتصادی و اجتماعی
کمیته مناطق
بانک سرمایه گذاری اروپا
نظام بانکهای مرکزی اروپا
دیوان محاسبات
منافع

کمیته اقتصادی و اجتماعی

مبانی

در مذاکراتی که به انعقاد معاهدات رم انجامید تصمیم گرفته شد یک نهاد مشورتی متشکل از نمایندگان گروههای ذینفع اجتماعی ـ اقتصادی تشکیل شود. چهار دلیل مهم برای این تصمیم می‌توان برشمرد. اولاً پنج کشور از شش کشور مؤسس جامعه اروپا (به جز آلمان غربی) دارای چنین نهادی در سیستم ملی خود بودند. نقش اصلی این نهادها، فراهم آوردن امکانی برای بیان منافع بخشی و از این طریق تحقق این نظرات از طریق تصویب قانون در پارلمان‌های ملی بود. ثانیاً ماهیت اقتصادی جامعه اروپا ایجاب می‌کرد که منافع بخشی، از طریق تأثیرگذاری بر تحولات مربوط به سیاست‌گذاری و نقش آفرینان اصلی در پهنه این تحولات، تأثیر و نشان خود

آنزمان به پارلمان اروپا اطلاق می‌شد) مکانی مناسب برای بیان نظرات بخشی باشد. رابعاً، چارچوب نهادین معاهدات رم براساس مدل معاهده پاریس بنا نهاده شده بود که تشکیل یک نهاد مشورتی اجتماعی اقتصادی را در چارچوب کمیته مشورتی ECSC پیش بینی می‌کرد.

بر این اساس، معاهدات EEC و اوراتم زمینه را برای تشکیل یک کمیته اقتصادی و اجتماعی (ESC) مشترک فراهم ساختند. این کمیته می‌بایست نقشی مشورتی ایفا کرده و متشکل از نمایندگان شرکت کننده در فعالیتهای مختلف اقتصادی و اجتماعی باشد.

عضویت

ESC دارای ۲۲۲ عضو است. آنها به ترتیب زیر از کشورهای عضو معرفی شده‌اند: اتریش ۱۲، بلژیک ۱۲، دانمارک ۹، فنلاند ۹، فرانسه ۲۴، آلمان ۲۴، یونان ۱۲، ایرلند ۹، ایتالیا ۲۴، لوکزامبورگ ۶، هلند ۱۲، پرتغال ۱۲،اسپانیا ۲۱، سوئد ۱۲ و انگلیس ۲۴.

اعضای ESC به پیشنهاد دولت‌های ملی و حکم رسمی شورای وزیران به این سمت برگزیده می‌شوند. دوره عضویت در کمیته چهار سال است که قابل تمدید می‌باشد.

برای اطمینان از اینکه طیف گسترده‌ای از علایق و نظرات در کمیته مطرح و نمایندگان این نظرات در نهاد مزبور حضور داشته باشند، اعضاء به سه گروه کم و بیش مساوی تقسیم گردیده‌اند که هر یک از این گروههای سه گانه ملی منعکس کننده منافع و نظرات یک جناح و گرایش می‌باشد. این سه گروه عبارتند از:

ـ گروه یک: کارفرمایان. درست کمتر از نصف اعضای این گروه از بخش صنعت می‌باشند و بقیه از مدیران بنگاههای عمومی، سازمانهای تجاری، بانکها، مؤسسات بیمه و غیره تشکیل می‌شوند.

ـ گروه دو: کارگران. بخش اعظم این گروه را کارگران وابسته به اتحادیه‌های کارگری ملی تشکیل می‌دهند.

ـ گروه سه: گروههای مختلف ذینفع. حدود نیمی از اعضای این گروه یا وابسته به بخش

کشاورزی و کسب و کار جزء هستند و یا صاحبان حرف و مشاغل می‌باشند. این مجموعه، اغلب با دستگاههای عمومی، مقامات محلی، گروههای مصرف کننده و سازمانهای هوادار محیط زیست و غیره در ارتباط می‌باشد.

تمامی اعضای این گروهها، براساس قابلیتهای شخصی انتخاب می‌شوند، نه به عنوان نماینده سازمانها و ارگانها. اما، از آنجا که اغلب این افراد عضو سازمانهای ذینفع ملی بوده و یا با این سازمانها روابط نزدیک دارند (سازمانهایی که در اغلب موارد وابسته به سازمانهای اروپایی می‌باشند)، به ناچار نقش نماینده و سخنگوی این سازمانها را در برخی موارد ایفا می‌نمایند.

حمایت اجرایی و اداری از ESC، توسط دبیرخانه کل آن سازماندهی می‌شود. بیش از ۱۳۰ نفر منحصراً برای ESC و حدود ۵۲۰ نفر در اداراتی که حوزه‌کاری مشترک با کمیته مناطق دارند کار می‌کنند (قسمت‌های بعدی را ببینید).

سازمان

هر دو سال یکبار کمیته از میان اعضای خود یک رییس، دو معاون و یک دیوان را انتخاب می‌کند. رییس به صورت چرخشی از میان این سه گروه انتخاب می‌شود و دو گروهی که رئیس از میان آنها انتخاب نشده هر کدام یک معاون منصوب می‌کنند. دیوان ۲۷ عضو دارد: رئیس، دو معاون، و ۲۴ عضو که به نسبت مساوی از سه گروه انتخاب می‌شوند.

نقش اصلی رئیس نظارت بر نظم عملکرد ESC و نمایندگی ESC در روابطش با سایر نهادهای EU، دولت‌های عضو و سایر ارگان هاست. معاون‌ها در اجرای این وظایف به او کمک می‌کنند. وظیفه اصلی دیوان ارایه رهنمودکاری به ESC، هماهنگی فعالیت آن، و کمک به آن از طریق بر عهده گرفتن نمایندگی خارجی آن می‌باشد.

طرز کار این گروهها، تا حدودی شبیه به گروههای سیاسی پارلمان اروپا می‌باشد. یعنی اینکه جلسات منظم دارند (سالیانه بالغ بر ۹۰ جلسه توسط این گروهها برگزار می‌شود) و در این جلسات، مسایل مورد علاقه همه اعضا و نیز مسایل کاری مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد. در

برخی از این گروهها (به ویژه گروه یک و دو) تلاش می‌شود تا مواضع واحدی در مورد طرحها و پیشنهادات که قرار است به زودی در نشست عمومی مطرح شود و نحوه رأی دادن به آنها در نشست عمومی حاصل شود اتخاذ گردد. نمایندگان گروهها در گروههای بخشی و مطالعاتی (به سطور بعد مراجعه کنید) و گاهی نیز برای همانگ سازی فعالیتهای خود گرد هم می‌آیند.

بخش اعظم فعالیت ESC را اظهارنظر در مورد مسایل مربوط به اتحادیه اروپا تشکیل می‌دهد. با روشی شبیه به روش کار کمیته‌های پارلمانی، بخش‌های مختلف ESC نیز نمایندگان خود را از میان این گروهها انتخاب می‌کنند. کمیته اجتماعی اقتصادی دارای ۶ بخش به قرار زیر می‌باشد:

- کشاورزی، توسعه روستایی و محیط زیست
- اتحادیه اقتصادی و پولی، و همبستگی اقتصادی و اجتماعی
- اشتغال، امور اجتماعی و شهروندی
- روابط خارجی
- بازار واحد، تولید و مصرف
- حمل و نقل، انرژی، زیرساخت‌ها و جامعه اطلاع رسانی

این بخش‌ها، گزارشگرانی را انتخاب می‌کنند که وظیفه آنها آماده سازی پیش نویس نظرات اعضا از جانب آنهاست. اینکه گزارشگران کار خود را چگونه انجام می‌دهند، بستگی به شرایط و اولویتها دارد. معمولاً یک کمیته فرعی یا یک گروه مطالعاتی تشکیل می‌شود که از جانب دبیرخانه ESC نیز یاری می‌گردد. اگرچه منابع اختصاص یافته به این امر، بسیار نازل می‌باشد اما، ممکن است از جانب گروههای ذینفع ملی و اروپایی مساعدت هایی صورت گیرد (پدیده‌ای که بسیار شایع می‌باشد). در هر یک از این بخش‌ها تلاش می‌شود که اعضا به نظر مشترک دست پیدا کنند، اگرچه در مورد مسایل حساس و جنجالی، اغلب این مهم حاصل نمی‌شود. در حالت عادی، سالیانه ۸۰-۷۰ جلسه بخشی و حدود ۳۰۰ جلسه کمیته‌های فرعی و گروههای مطالعاتی برگزار می‌شود (به علاوه، ۳۰۰ تا ۴۰۰ جلسه متفرقه تحت نظر سه گروه برگزار

می‌گردد. اغلب این جلسات در رابطه با آماده سازی پیش نویس نظر گروهها می‌باشد.)
نشستهای عمومی ESC در بروکسل برگزار می‌شود و دو روز به طول می‌انجامد. معمولاً ۹ تا ۱۰ نشست عمومی در سال برگزار می‌گردد. دستورکار این نشستها، معمولاً با تکیه بر گزارش بخش‌ها تهیه می‌شود. روش معمول برای بررسی این گزارشها، استماع گزارش گزارشگر مربوطه و بحث پیرامون آن و سپس رأی‌گیری درباره آن می‌باشد. در مواردی که مسئله حساس و بحث‌انگیزی مطرح نباشد ممکن است رأی‌گیری بلافاصله پس از استماع گزارش بدون بحث انجام شود.

کارکردها

ESC چند فعالیت عمده دارد:

۱) انتشار گزارش‌های اطلاع رسانی درباره مسایل مبتلا به و جاری.

۲) برقراری ارتباط بانهادها و گروه‌بندی‌های بین‌المللی (از طریق هیاتهای نمایندگی).

۳) تقویت تفاهم و درک متقابل میان منافع بخشی از طریق، به عنوان مثال، برگزاری کنفرانسها، اجلاسیه‌ها و شرکت در کنگره‌ها و سمپوزیوم‌ها.

۴) برقراری تماس با دیگر نهادهای اتحادیه اروپا و استفاده از این رابطه برای پیشبرد نظرات خود. یکی از اشکال منظم این تماس، باکمیسیون اروپا است: مقامات کمیسیون اروپا، و برخی مواقع شخص کمیسرها، در نشستهای عمومی ESC و جلسات بخشی شرکت می‌کنند. برخی مواقع نیز وزرا در جلسات عمومی سخنرانی می‌نمایند.

۵) همانطور که در سطور قبل اشاره شد، ESC درباره طیف گسترده‌ای از مسایل مربوط به اتحادیه اروپا اظهار نظر می‌کند. این اظهارنظر در سه موقعیت مختلف صورت می‌گیرد:

● ارجاع از سوی نهادهای دیگر: براساس ماده ۲۶۲ از TEC (ماده ۱۹۸ قبلی) و ماده ۱۷۰ (معاهده اوراتم) "کمیته اجتماعی اقتصادی باید از جانب شورا یا کمیسیون اروپا، در مواردی که در معاهدات ذکر می‌شود، مورد مشورت قرار گیرد". در مقایسه با پارلمان اروپا، این موارد

چندان متعدد نبودند اما، به موجب SEA، معاهده ماستریخت و معاهده آمستردام، تصمیم‌گیری در برخی از مهمترین عرصه‌های سیاستگذاری، منوط به مشورت با ESC گردیده است. بنابراین، به موجب TEC، از جمله عرصه هایی که باید در آن با ESC مشورت انجام گیرد می‌توان از کشاورزی، آزادی جابه جایی کارگران، مسایل مربوط به بازار داخلی، انسجام اجتماعی و اقتصادی، سیاستگذاری اجتماعی، صندوق اجتماعی اروپا (ESF)، سیاست منطقه‌ای، صندوق توسعه منطقه‌ای اروپا (ERDF)، محیط زیست و تحقیقات و توسعه تکنولوژیک نام برد. به موجب معاهده اوراتم نیز مشورت با ESC در زمینه برنامه‌های آموزشی و تحقیقاتی، بهداشت و ایمنی و سرمایه گذاری، ضروری می‌باشد.

● مشورت اختیاری: "شورای وزیران و کمیسیون اروپا می‌توانند در تمامی مواردی که ضروری تشخیص دهند با کمیته اقتصادی و اجتماعی مشورت نمایند" (ماده ۲۶۲ از TEC و ماده ۱۷۰ معاهده اوراتم). تا مقطع اجرای SEA، حدود ۸۰ درصد از فعالیت‌های ESC را مشورتهای اختیاری تشکیل می‌داد. اما، اکنون با گسترش دامنه مشورتهای الزامی رقم مزبور به ۶۰ درصد کاهش پیدا کرده است.

● ابتکارهای شخصی: ESC حق دارد که به ابتکار خود درباره مسایل مربوط به اتحادیه اروپا ابراز نظر نماید. بنابراین در تئوری، کمیته مزبور می‌تواند تقریباً درباره هر مسئله‌ای که مایل باشد به جز مسایلی که به ECSC مربوط می‌شوند اظهار نظر نماید.

علت مستثنی شدن مسایل ECSC از حیطه مسایلی که ESC می‌تواند درباره آنها نظر بدهد این است که (همانطور که در سطور قبل اشاره شد) ECSC خود دارای یک کمیته مشورتی جداگانه است که دارای ۹۶ عضو می‌باشد (و خود به سه گروه مساوی تولید کنندگان، کارگران، مصرف کنندگان و واسطه‌ها تقسیم می‌شود)و وظایف آن در قبال ECSC مانند وظایف کمیته اقتصادی و اجتماعی نسبت به EEC و اوراتم می‌باشد. این کمیته مشورتی، حدود شش جلسه در سال برگزار می‌کند.

ESC معمولاً ۲۰۰-۱۵۰ سند مشورتی در سال منتشر می‌کند که اکثریت آنها را اعلام نظر

درباره طرحها و بیانیه‌های کمیسیون اروپا تشکیل داده، ۳۰-۲۰ مورد از این اسناد نیز اعلام نظر به ابتکار شخصی کمیته، و ۴-۳ مورد نیز گزارشهای اطلاع رسانی می‌باشد. بنابراین مثلاً در سال ۲۰۰۱، ESC ۱۹۲ نظر و ۳ گزارش اطلاع رسانی تصویب کرد. از میان این ۱۹۲ نظر، ۶۵ مورد در خصوص ارجاع از سوی نهادهای دیگر، ۷۹ مورد مشورت اختیاری و ۴۸ مورد نیز ابتکارات شخصی خود ESC بودند.(۱)

شاید بتوان با برشمردن معدودی از نظرات صادره توسط ESC که در سال ۲۰۰۱ صادر شدند به نوع آنها پی برد. روی پیشنهادهای کمیسیون: دستورالعمل برای هماهنگی فرایندهای مربوط به واگذاری عرضه عمومی، خدمات عمومی، و قراردادهای فعالیتهای عمومی، و مقرراتی در مورد سازمان دادن بازار الکل اتیلیک تولیدی از محصولات کشاورزی. از نظر خود ESC این موارد اقدامات مقدماتی است برای داشتن یک استراتژی توسعه مستمر EU، و هماهنگی سیاستهای اقتصادی بعنوان بخشی از پیامدهای EMU.

یک تفاوت بارز دیگر میان ابراز نظر پارلمان و ESC این است که کمیته به اندازه پارلمان اروپا، نگران دست‌یابی به موضع واحدی که نظرات اقلیت را کنار بگذارد نیست. کمیته می‌تواند نظریات اقلیت را به عنوان ضمیمه به نظر رسمی خود که نظر اکثریت اعضا در نشست عمومی است الحاق نماید.

تأثیرگذاری

اعمال نفوذ و تأثیرگذاری ESC بر سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم گیریهای اتحادیه اروپا محدود است. به عنوان مثال، شاهد این مدعا گزارش‌های کمیسیون است که برای نظرات ESC تهیه می‌شوند: این گزارش‌ها ندرتاً نشانگر پذیرش صریح توصیه‌های ESC بوده و شامل عبارات طفره‌آمیز "کمیسیون با در نظر گرفتن نظر کیمته اقتصادی و اجتماعی " یا "نظر کمیته اقتصادی و اجتماعی برای کمیسیون اروپا در تبادل نظر با شورای وزیران اروپا، کارساز خواهد بود" به میزان

زیاد است. در نتیجه فشارهای وارده توسط دیگر نهادهای اروپایی و گروههای ذینفع، برخی از توصیه‌های ESC (به صورت بسیار کمرنگ) مورد توجه قرار می‌گیرد (در فصل ۱۵، این نکته مجدداً مورد بحث قرار می‌گیرد).

چند دلیل می‌توان برای اینکه چرا ESC صرفاً از قدرت محدودی برخوردار است برشمرد. اولاً شورا و کمیسیون، الزامی به رعایت نظرات کمیته ندارند، پارلمان نیز در همه موارد، به استثنای مواردی که از روش تصمیم‌گیری مشترک استفاده می‌شود، چنین الزامی ندارد، اما در مواردی (به ویژه موارد بسیار مهم) باید قبل از تصویب قانون با کمیته مشورت کرده و نظر آن را دریافت نماید. لذا، در اینجا ESC از یک قدرت بازدارنده برخوردار است که می‌تواند در چانه‌زنی‌ها موضع کمیته را تقویت نماید. مسایلی که مشورت با ESC در خصوص آنها الزامی است، بسیار محدود می‌باشند و لذا در اغلب موارد، نظرات کمیته نقشی در پیشرفت کار ندارد مانند آنجا که ارسال یک پاسخ اداری کفایت می‌نماید: مثلاً یک ماه برای ابرازنظر درباره یک طرح.

ثانیاً، علت نقطه ضعف دیگر ESC در همین نکته آخر نهفته است: معمولاً طرحها و پیشنهادات در مرحله‌ای برای اظهار نظر تقدیم ESC می‌شوند که تصمیم‌گیرندگان اصلی پیرامون آن به توافق رسیده‌اند و لذا نظر کمیته نمی‌تواند تأثیری در نتیجه کار داشته باشد.

ثالثاً، ESC تنها کانال و یا حتی در بسیاری از موارد مهمترین کانال برای بیان نظرات منافع بخشی و اعمال فشار بر تصمیم گیرندگان اتحادیه اروپا نیست. دسترسی مستقیم و آسان به نمایندگان شورا و مقامات کمیسیون، و امکان ابراز نظر در کمیته‌های مشورتی، چه بسا سودمندتر از مراجعه به ESC باشد. زیرا این کانال‌ها، فرصتهای به مراتب بیشتری را در مقایسه با کمیته برای اعمال نفوذ و تأثیرگذاری بر سیاستهای اروپایی، در مرحله تدوین و تنظیم طرح‌ها، فراهم می‌آوردند.

و بالاخره رابعاً، اعضای ESC، به صورت نیمه وقت در این کمیته فعالیت می‌کنند و بنابراین وقت محدودی برای انجام وظایف خویش دارند. به علاوه، با توجه به این حقیقت که (حداقل

در تئوری) آنها داوطلبانه و نه به صورت پرسنلی در این امر شرکت می‌کنند برای کمیسیون و شورای وزیران کافی است که فقط هر گاه مایلند به سخنان آنها گوش فرا دهند.

شاید بتوان ESC را یک مکمل کاربردی برای پارلمان اروپا تلقی کرد. امـا، بـه هـیچ وجـه نمی‌توان آنرا به لحاظ اهمیت با پارلمان اروپا مقایسه کرد زیرا، ESC به لحاظ ظرفیت، نفوذ و قدرت، قابل مقایسه با پارلمان اروپا نیست. ESC اساساً دو کار انجام می‌دهد: اول، ایجاد امکان گردهم آمدن نمایندگان منافع بخشی به دور هم و تبادل نظر و همکاری آنها با یکدیگر و دوم، عرضه یک ارگان مشورتی که در مواردی (اما در اغلب موارد، بسیار محدود) امکان تأثیرگذاری گروههای ذینفوذ را بر سیاستهای اروپایی و تصمیم گیریهای اتحادیه اروپا، فراهم می‌سازد.

کمیته مناطق

مبانی

منطقه گرایی، مسایل منطقه‌ای و سیاستگذاری منطقه‌ای از اهمیت فراوان و نقش مهمی در اتحادیه اروپا برخوردارند. چند علت می‌توان برای این امر برشمرد:

● تفاوت فراوانی میان ثروت و درآمد کشورهای عضو اتحادیه اروپاو میان مناطق مختلف قلمرو این اتحادیه وجود دارد. در اواخر دهه ۱۹۹۰ ده منطقه از ثروتمندترین مناطق اروپا که در رأس آن گرونینگن هلند و هامبورگ آلمان قرار داشتند، سه بار ثروتمندتر از ده منطقه از فقیرترین مناطق اروپا بودند که در رأس آنها یونان و پرتغال قرار داشتند. میزان سرمایه گذاری در بافت پایه اقتصادی منطقه اول نیز سه برابر منطقه دوم بود. این شکاف، موجب گردیده که از دیرباز، فشار شدیدی برای اتخاذ ترتیبات جبرانی در سطح اتحادیه اروپا وارد شود و این فشـارها از مـقطع اجرای SEM در اواسط دهه ۱۹۸۰، دو چندان گردیده است.

● از هنگامی که ERDF در سال ۱۹۷۵ تأسیس شد، گروه‌بندیهای محلی و منطقه‌ای مرکز توجه خویش را به سطح اتحادیه اروپا منتقل کردند: جلب سرمایه کمیسیون اروپا نیز سطوح مادون ملی را تشویق کرد که نقش مهمی در مدیریت ERDF ایفا کنند (به ویژه پس از آغاز برنامه

مشارکت که در پی اصلاحات سال ۱۹۸۸ در صندوقهای ساختاری، صورت گرفت).

● در نتیجه امکانات مالی عرضه شده توسط ERDF و دیگرصندوقها، و نیز به علت عدم تمایل سطوح مادون ملی به پذیرش اعمال کنترل کامل دولتهای متبوع خود، این سطوح به برقراری تماس مستقیم باتصمیم گیرندگان بروکسل پرداختند. در کشورهایی که سطوح مادون دولتی، از موقعیت مستحکمی در قانون اساسی برخوردارند (مهمتر از همه آلمان به خاطر سیستم نیمه فدرالش) دولتهای منطقه‌ای، معمولاً دارای دفتر خاص خویش در بروکسل می‌باشند.

● طی سالهای متمادی، چند سازمان فراملیتی برای گردآوردن سطوح مادون دولتی در کشورهای عضو اتحادیه اروپا تأسیس گردید. این سازمانها توانستند به تدریج به سخنگوی منافع مشترک این سطوح تبدیل شوند و هر کجا که لازم باشد به عنوان نماینده این سطوح حاضر شده و به اعمال فشار در سطح اتحادیه اروپا بپردازند. مهمترین این سازمانها عبارتند از: انجمن مناطق مرزی اروپا (AEBR)، مجمع مناطق اروپا (AER)، اتحادیه مناطق صنایع سنتی، و انجمن مناطق سرحدی.

در پاسخ به گسترش بعد منطقه‌ای در مسایل جامعه، کمیسیون اروپا در سال ۱۹۸۸ "شورای مشورتی مقامات محلی و منطقه‌ای" را تأسیس کرد. برای برخی از دولتها، به ویژه آلمان و بلژیک، شورای مشورتی مزایای چندانی به همراه نداشت و این کشورها بیشترین سود را از تشکیل IGC درباره اتحادیه سیاسی، در سال ۹۱-۱۹۹۰ بردند. اختلاف نظر در این کمیته بالا گرفت (فرانسه، اسپانیا و انگلیس مخالفت هایی با تأسیس این ارگان جدید از خود نشان دادند) اما سرانجام باتشکیل کمیته مناطق (COR) به عنوان جزئی از EU، توافق حاصل شد.

عضویت، سازمان، کارکردها و اختیارات

ابعاد و ترکیب ملی عضویت در کمیته مناطق (COR) مانند ESC است (جدول ۱-۶ را ملاحظه کنید). اعضای کمیته برای یک دوره چهار ساله به کارگمارده می‌شوند و انتصاب آنها، به

پیشنهاد دولت‌های متبوع و تصویب شورای وزیران می‌باشد. این دوره تجدیدپذیر است.

در رابطه با ویژگیها و قابلیتهای COR، در TEC آمده است که کمیته باید "نمایندگان ارگانهای محلی و منطقه‌ای را شامل شود" (ماده ۲۶۳). اینکه در TEC هیچ ذکری از لزوم انتخاب این نمایندگان توسط ارگانهای محلی و منطقه‌ای به میان نیامده، پس از تشکیل COR در برخی از کشورها موجب بحث و جدل گردید اما، سرانجام تمامی کسانی که نامزد COR شدند به نحوی نمایندگان سطوح زیر ـ ملی دولتهای متبوع ملی خود بودند. کشورهایی که دارای ساختار روشن منطقه‌ای بودند (بلژیک، فرانسه، آلمان، ایتالیا، هلند و اسپانیا) حداقل نیمی از سهمیه خود را به نمایندگان شوراها و مقامات محلی اختصاص داده‌اند. کشورهایی که دارای نظام متمرکزتری هستند اکثراً آنرا به مقامات محلی اختصاص داده‌اند. کشورهایی که دارای نظام متمرکزی هستند اکثراً از میان مقامات محلی و شورایی نماینده می‌فرستند.

***

ساختار سازمانی COR شبیه ESC است. برنامه‌ریزی و نظارت بر کار کمیته توسط اداره آن انجام می‌شود. این اداره دارای ۳۹ عضو متشکل از رئیس، معاون و رؤسای چهار گروه سیاسی است. اعضای اداره برای یک دوره دو ساله انتخاب می‌شوند. مبنای انتخاب آنها گرفتن سه عضو از هر یک از کشورهای بزرگتر و دو عضو از هر یک از کشورهای کوچکتر است.

عمده کار COR از طریق شش کمیسیون تخصصی انجام می‌شود. این کمیسیونها عبارتند از: سیاستهای یکپارچگی سرزمینی ؛ سیاستهای اقتصادی و اجتماعی ؛ توسعه پایدار ؛ فرهنگ و تعلیم و تربیت؛ امور قانون اساسی و حکمرانی اروپایی ؛ و روابط خارجی

کمیسیون در جلسات عمومی COR گزارش می‌دهند. در هر سال معمولاً پنج بار جلسه عمومی برگزار می‌شود. برخلاف ESC گروههای سیاسی موجود در EP در COR حضور دارند.

دبیرخانه کل COR حمایت اداری آن را سازماندهی می‌کند. عمده کار معمول (ترجمه، تکنولوژی اطلاعات، چاپ) توسط سرویس‌های مشترک با ESC انجام می‌شود.

***

کارکردها و اختیارات کمیته مناطق، مانند کارکردها و اختیارات ESC است و ماهیتی مشورتی دارد. مهمترین اشاره معاهده‌ای به کارکردها و اختیارات COR در ماده ۲۶۵ از TEC صورت گرفته که به قرار زیر است:

کمیته مناطق در مواردی که در این معاهده آمده است باید مورد مشورت شورا یا کمیسیون قرار گیرد. در موارد دیگر نیز، هر جا که این دو نهاد لازم تشخیص دهند... می‌توانند به مشورت با کمیته بپردازند. هر جا که برای مشورت به ESC مراجعه می‌شود باید موضوع به اطلاع کمیته مناطق نیز رسانده شود و از نظر کمیته اطلاع حاصل گردد. آنجا که مسئله منافع و مصالح خاص منطقه‌ای مطرح باشد، نظر کمیته مناطق باید اخذ گردد...

کمیته همچنین می‌تواند به ابتکار خود در مورد مسایلی که ضروری تشخیص می‌دهد، اعلام نظر نماید.

معاهده ماستریخت تصریح می‌دارد COR باید در خصوص آموزش و پرورش، تعلیم و جوانان، همبستگی اقتصادی و اجتماعی، از جمله صندوق‌های ساختاری، شبکه‌های حمل و نقل فرا اروپایی و شبکه‌های زیربنایی انرژی، بهداشت عمومی، و فرهنگ مورد مشورت قرار گیرد. معاهده آمستردام بر این فهرست می‌افزاید، به ویژه در خصوص سیاست حمل و نقل، عضوگیری EU، مبارزه باانزوای اجتماعی، محیط زیست و، در خود ماده ۲۵۶ (بالا را ببینید)، همکاری‌های فرامرزی.

شورا و کمیسیون، همانند ESC می‌توانند یک جدول زمانی برای اعلام نظر COR تعیین کنند که مدت آن حتی می‌تواند به کوتاهی یک ماه باشد. با پایان گرفتن این مدت، اگر نظر کمیته اعلام نشود، هیچ مانعی برای ادامه کار و مذاکرات شورا و کمیسیون، ایجاد نخواهد شد.

تصویب ۷۲ نظر در سال ۲۰۰۱ توسط COR نشانگر حجم کاری زیاد آنست. نظرهایی که در پاسخ به تقاضاهای شورا و / یا کمیسیون ارایه داد برخی به موضوعات ذیل مربوط می‌شدند: استراتژی دریانوردی، پیشرفت حاصله در همبستگی اقتصادی و اجتماعی، و منافع انرژی

تجدیدپذیر. موضوعاتی که COR به ابتکار خود در خصوص آنها نظر داد شامل همکاری اروپا ـ مدیترانه، توسعه روستایی، و برنامه ریزی فضایی می‌گردید. بدیهی است موضوعی که بر بسیاری از نظرات COR حاکم است، اینست که بخش‌های زیر ـ ملی حکومت‌ها باید نقش مهمی در شناسایی، مدیریت، و ارزیابی آن دسته از سیاست‌های EU که بر آنها تأثیرگذارند بازی کنند.

COR در درون حوزه‌های صلاحیت خود، به ویژه جایی که مشورت اجباری لازم است، نفوذ آن، حداقل با نفوذ ESC قابل مقایسه می‌باشد. COR مانند ESC در نتیجه این حقیقت که "مشتریانش" ـ مقامات مادون ملی در این مورد ـ کانال‌های نفوذ سیاسی دیگری برای بهره‌برداری دارند تضعیف می‌شود. از جمله این کانال‌ها می‌توان به خود شورای وزیران در مواردی که حکومت‌های ملی کشورهای برخوردار از ساختارهای حکومتی قوی اجازه می‌دهند نمایندگان منطقه‌ای در "هئیت‌های نمایندگی" آنها برای بررسی برخی موضوعات شرکت کنند اشاره نمود. ولی، COR از این لحاظ که اعضایش را سیاستمداران با تجربه در سطوح منطقه‌ای و محلی تشکیل می‌دهند و تلاش و افری برای محدود نشدن کمیته به ایفای نقش یک هئیت سخنگوی صرف، آنچنانکه برخی دولت‌های خواهند، انجام می‌دهند تقویت می‌شود.

بانک سرمایه گذاری اروپا

بانک سرمایه‌گذاری اروپا (EIB) در سال ۱۹۵۸ و بر اساس EEC تشکیل گردید. اعضای این بانک راکشورهای عضو اتحادیه اروپا تشکیل می‌دهند و مقر بانک در لوکزامبورگ است.

مسئولیتها و کارکردها

مسئولیتها و کارکردهای بانک سرمایه‌گذاری اروپا از مواد متعددی از TEC ناشی می‌شود. به ویژه ماده ۲۶۷ در این رابطه حائز اهمیت می‌باشد: در این ماده، وظایف بانک به مثابه "نهاد کمک کننده به کشورهای عضو جهت نیل به توسعه متوازن و یکنواخت بازار مشترک به نفع

تمامی اعضای جامعه اروپا" از طریق اعطای وامهایی بصورت غیرانتفاعی و ارایه تضمین‌های لازم می‌باشد. این عملاً بدان معناست که عملکرد اصلی بانک تأمین منابع مالی مورد نیاز در سرمایه‌گذاریهایی است که درجهت نیل به اهداف اتحادیه اروپا قرار دارند: بدین ترتیب، بانک مزبور به بزرگترین عرضه کننده وامهای سرمایه گذاری در اتحادیه اروپا مبدل گردید. جمع کل وامهای واگذار شده بانک سرمایه‌گذاری اروپا در سال ۲۰۰۱ به ۳۶/۸ میلیارد یورو بالغ گردید و باقیمانده ناچیز آن صرف سرمایه گذاری در پروژه‌های خارج از این کشورها شد (که مهمترین آنها سرمایه گذاری در شرق و مرکز اروپا، کشورهای حوزه مدیترانه و دولت‌های ACP می‌باشند که از طریق کنوانسیون لومه با اتحادیه اروپا مربوط هستند).

در رابطه با وامهای واگذار شده به اعضای اتحادیه اروپا، دو شرط عمده برای اعطای این وامها وجود دارد. اولاً، پروژه‌هایی که درخواست وام می‌کنند باید با اهداف و سیاستهای اتحادیه اروپا، مندرج در ماده ۲۶۷ و با دستورالعمل‌های هیات مدیره بانک در زمینه واگذاری اعتبارات، همخوانی داشته باشند. این اهداف نسبتاً به طور موسع تفسیر شده‌اند ولی حداقل یکی از معیارهای زیر باید معمولاً رعایت شوند:

۱) پروژه‌ها باید به انسجام اقتصادی و اجتماعی اتحادیه اروپا از طریق سرمایه گذاری در مناطق کمتر توسعه یافته، کمک کنند. حدود دو سوم وامهای اعطایی بانک سرمایه گذاری اروپا در حال حاضر صرف پروژه‌هایی می‌شود که یا توسعه منطقه‌ای رامدنظر دارند و یا کمک به مناطق فقیر را در حیطه کار خود قرار داده‌اند. از این وامها، عمدتاً در مسیر تقویت مخابرات و دیگر زیرساختها، بخش‌های تولیدی، و سرمایه‌گذاری در تاسیسات تولید انرژی استفاده می‌شود.

۲) پروژه‌ها باید نوسازی را مدنظر داشته و به رقابت در بخش صنعت اتحادیه اروپا کمک کنند. در همین رابطه، از به کارگیری و توسعه تکنولوژی پیشرفته و همپیوندی بخش صنعت در مقیاس اروپایی، اکیداً حمایت می‌شود.

۳) پروژه‌ها باید منافع مشترک چند کشور عضو و یا منافع عمومی اتحادیه را تأمین نمایند.

در همین رابطه، پروژه‌های عمده در زمینه توسعه حمل و نقل و مخابرات و نیز پروژه‌هایی که در جهت نیل به اهداف اعلام شده اتحادیه اروپا در زمینه توسعه حمل و نقل و مخابرات و نیز پروژه‌هایی که در جهت نیل به اهداف اعلام شده اتحادیه اروپا در زمینه انرژی می‌باشند، از اولویت خاص برخوردارند. سیاستهای زیست محیطی اتحادیه اروپا نیز در این بخش مورد توجه قرار می‌گیرند. حدود نیمی از "وامهای زیست محیطی" به بخش آب اختصاص می‌یابند ـ حصول، تصفیه و عرضه ـ و بقیه نیز صرف پروژه‌هایی می‌شود که مسایلی چون آلودگی جو، مدیریت پس مانده‌های صنعتی، حفاظت از زمین و بهبود زندگی شهری را مدنظر قرار می‌دهند.

ثانیاً، پروژه‌ها، باید به لحاظ مالی و فنی، قابل اجرا باشند و بازپرداخت وام‌های اعطایی نیز تضمین شوند. این بدان خاطر است که بانک سرمایه‌گذاری اروپا اگرچه یک موسسه انتفاعی نیست اما نباید موسسه‌ای زیان ده نیز باشد: به جز شرایط بسیار خاص و محدود، هیچ‌گونه سوبسیدی به وامهای اعطایی بانک از محل بودجه اتحادیه اروپا تعلق نمی‌گیرد و تمامی منابع واگذار شده باید از محل سرمایه بانک تأمین و پرداخت شود. این سرمایه از دو منبع، سهم پرداختی بوسیله کشورهای عضو و استقراض از داخل و خارج EU تأمین می‌گردد.

جاذبه مهم تسهیلات اعتباری بانک سرمایه‌گذاری اروپا برای متقاضیان، نرخ‌های رقابتی وام‌های اعطایی است. از آنجا که بانک سرمایه‌گذاری اروپا در درجه بندی اعتباری بین‌المللی، حائز رتبه اول می‌باشد، لذا، خود می‌تواند با نرخ مناسب از منابع دیگر استقراض نماید و از آنجا که یک موسسه غیرانتفاعی طبقه‌بندی می‌شود، می‌تواند وامهای دریافتی را با نرخ‌های مطلوب خود در اختیار متقاضیان قرار دهد. مزایای دیگر وامهای اعطایی بانک سرمایه‌گذاری اروپا عبارتنداز: نرخ بهره ثابت، بازپرداخت وامهای دریافتی می‌تواند از یک، دو یا سه سال بعد آغاز شود و دوره بازپرداخت نیز میان مدت یا بلندمدت می‌باشد (بین ۵ تا ۱۲ سال برای پروژه‌های صنعتی و ۲۰ سال یا بیشتر برای پروژه‌های زیربنایی).

دو ویژگی دیگر وامهای اعطایی بانک سرمایه گذاری اروپا، شایان ذکر می‌باشند. اولاً بانک معمولاً بیش از ۵۰ درصد هزینه سرمایه‌گذاری یک پروژه به آن وام اعطا نمی‌کند مگر اینکه

بخشی از یک برنامه ویژه باشد. وام‌گیرندگان نیازمند یافتن منابع دیگری برای استقراض هستند و نتیجه آنست که بانک عمدتاً براساس تأمین اعتبار مشترک با بانک‌های دیگر عمل می‌کند. ثانیاً،بانک به طور کلی تنها مستقیماً به اعطای اعتبارات بزرگ (بیش از ده میلیون یورو) مبادرت می‌ورزد. اما، این بدان معنی نیست که بانک مزبور تنها اعطای اعتبارات بزرگ را مورد حمایت قرار می‌دهد زیرا بر طبق اهداف اعتباری بانک، واگذاری اعتبار به نهادهای واسطه (مانند آژانسهای توسعه منطقه‌ای و نهادهای مالی ملی) که در حجمی کوچکتر وام عرضه می‌دارند، از اولویتهای بانک سرمایه‌گذاری اروپا می‌باشد. اعطای وامهای جهانی که ۲۵ درصد از کل اعتبارات واگذار شده EIB را شامل می‌گردد عمدتاً در اختیار بنگاههای کوچک و متوسط قرار می‌گیرد. مشکل اجرایی در رابطه با وامهای جهانی، این است که آژانسهای واسطه‌ای که از سوی بانک سرمایه‌گذاری اروپا به اعطای این اعتبارات می‌پردازند و مسئولیت مذاکره با متقاضیان را بر اساس معیارهای مالی بانک بر عهده دارند، برخی مواقع براساس معیارهای سنتی بانکداری و بی توجه به اهداف اتحادیه اروپا، به اینکار مبادرت می‌ورزند.

علاوه بر فعالیتهایی که در سطور قبل اشاره شد (و آنها را باید فعالیت‌های «استاندارد» بانک تلقی کرد)، بانک سرمای گذاری اروپا فعالیتهای دیگری نیز دارد که اهم آنها به قرار زیر می‌باشند:

● کمیسیون نیز برای تأمین هزینه فعالیتهای ECSC و اوراتم به استقراض از بازارهای سرمایه مبادرت می‌ورزد. کمیسیون درباره اعطای این اعتبارات تصمیم می‌گیرد و بانک سرمایه‌گذاری اروپا نیز مسئولیت ارزیابی و اجرای آن را متقبل می‌گردد.

● برخی پروژه‌ها، شرایط لازم را برای دریافت وام از بانک سرمای گذاری اروپا از یکسو، و دریافت کمکهای بلاعوض از سوی اتحادیه اروپا را از سوی دیگر، دارا می‌باشند(این پروژه‌ها بیشتر در رابطه با "صندوق توسعه منطقه‌ای اروپا" (ERDF) و "صندوق همبستگی" می‌باشند). در این موارد، بانک سرمایه‌گذاری اروپا، در همکاری نزدیک با طرفهای ذینفع (به ویژه کمیسیون اروپا)، ترتیبات مالی لازم را اتخاذ می‌نماید.

● شورای اروپا در جلسه ۱۹۹۲ ادینبورگ خود، پایه‌های تشکیل صندوق سرمایه گذاری

اروپا (EIF) را استوار ساخت. هدف از تأسیس این صندوق، ارائه تضمین در قبال وام‌های پرداختی برای اعتبار پروژه‌های مورد علاقه مشترک اروپا و پروژه‌های تشویق شده از سوی SME[۱]ها بود. کل معاملات تضمینی امضا شده توسط EIB تا پایان سال ۲۰۰۱ بالغ بر ۳/۳ میلیارد یورو می‌گردید. سرمایه تعهد اشتراک صندوق از این منابع تأمین می‌شود: ۴۰ درصد توسط EIB، ۳۰ درصد توسط سایر منابع EU (از طریق کمیسیون)، و ۳۰ درصد توسط بانک‌های دولتی و خصوصی. EIF دارای ساختار اداری و تصمیم‌گیری مختص به خود در درون EIB است.

● شورای اروپا در بخشی از قطعنامه‌ای که در خصوص رشد و اشتغال در اجلاس ۱۹۹۷ آمستردام خود تصویب کرد، از EIB خواست "تا فعالیت‌های خود را" برای "ایجاد اشتغال از طریق فرصت‌های سرمایه گذاری در اروپا افزایش دهد."[۲] شورای اروپا به ویژه تمایل داشت ارتقا و پیشرفت پروژه‌های سرمایه‌گذاری در سه حوزه را شاهد باشد: پروژه‌های تکنولوژی پیشرفته به وسیله SMEها، آموزش و پرورش، بهداشت، محیط زیست شهری، و حفاظت از محیط زیست، و پروژه‌های بزرگ زیربنایی. EIB برای ترتیب اثردادن به این قطعنامه، فوراً یک برنامه عمل ویژه تعریف نمود که شامل تأمین اعتبار جدید و ابزارهای پولی جدید در سه حوزه مصرحه فوق بود.

سازمان

ارگانهای عمده تصمیم‌گیری در EIB به قرار زیر می‌باشند:

هیات مدیره درباره سرمایه بانک و دستورالعمل‌های عمومی فعالیت بانکی تصمیم می‌گیرد. مسئولیت تعیین اعضای دفتر هیئت مدیره و کمیته مدیریت نیز بر عهده آن می‌باشد. هیئت مدیره متشکل از یک وزیر از هرکشور عضو (معمولاً وزیر دارایی) است و معمولاً سالی یک جلسه برگزار می‌کند. برخی از تصمیمات اصلی هیئت باید به اتفاق آرا اتخاذ شوند در حالی

که بقیه تصمیمات را با اکثریت آراء اعضایی که نماینده حداقل ۴۵ درصد از سرمایه اختصاص داده شده می‌باشند می‌توان اتخاذ نمود.

مسئولیت کلی هیئت مدیره تضمین مدیریت بانک براساس مفاد TEC، اساسنامه بانک و بخشنامه‌های صادره از سوی مدیران است. به عبارت دقیق‌تر تصمیم‌گیری درباره وام‌ها و تضمین آنها، افزایش سرمایه و تثبیت نرخ‌های بهره نیز بر عهده همین هیئت ست. بانک دارای ۲۵ مدیر است که ۲۴ نفر آنها از جانب کشورهای عضو معرفی می‌شوند و معمولاً شخصیت‌های سرشناس نهادهای مالی ملی و یا وزرای ملی دارایی، اقتصاد یا صنعت می‌باشند. یک مدیر نیز از جانب کمیسیون معرفی می‌شود. هیئت مدیره معمولاً هر چهار تا شش هفته یکبار تشکیل جلسه می‌دهد.

کمیته مدیریت وظیفه کنترل عملیات جاری بانک و توصیه‌های ضروری به هیئت مدیره را بر عهده دارد. مسئولیت اجرای تصمیمات متخذه توسط هیئت مدیره نیز بر عهده کمیته مدیریت می‌باشد. کمیته مدیریت، یک ارگان تمام وقت است که رییس بانک و هفت معاون او را شامل می‌گردد. این کمیته، حداقل یکبار در هفته تشکیل جلسه می‌دهد.

بانک سرمایه‌گذاری اروپا در چارچوب این ارگانهای تصمیم‌گیری فعالیت می‌کند و اداره می‌شود. تشکیلات اداری بانک به هفت اداره تقسیم می‌شود که عبارتند از: اداره کل، اداره اول عملیات در جامعه اروپا، اداره دوم عملیات در جامعه اروپا، اداره عملیات در خارج از جامعه اروپا، اداره امور مالی و خزانه داری، اداره تحقیقات و اداره حقوقی. همچنین یک اداره خدمات مشورتی نیز درکنار این ساختار فعالیت می‌کند. مجموع کارکنان بانک سرمایه گذاری اروپا بالغ بر ۸۵۰ نفر می‌باشد:

نکات پایانی

بانک سرمایه گذاری اروپا، یک بانک است و نه یک ارگان توزیع کمکهای بلاعوض. این بدان معنی است که بانک مزبور باید برخی از اصول اولیه بانکداری را رعایت نماید. اما، بانک

سرمایه‌گذاری اروپا، در عین حال یک نهاد وابسته به اتحادیه اروپا است که برخی اهداف سیاسی خاص را نیز پیش روی دارد. این دو نقش (بانک، نهاد اروپایی) همیشه به آسانی با یکدیگر قابل تلفیق نیستند.

ابعاد استقراض و وام دهی در بانک سرمایه‌گذاری اروپا، در مقایسه با عملیات بانکهای تجاری در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، بسیار محدود می‌باشد. اما، در اندک شمردن نقش بانک مزبور نباید مبالغه کرد. در واقع، بانک سرمایه گذاری اروپا، بزرگترین نهاد مالی بین‌المللی در بازارهای سرمایه ودر اتحادیه اروپا محسوب می‌شود که منبع مهم تأمین منابع مالی برای سرمایه‌گذاریهای بزرگ به شمار می‌رود.

بنابراین، بانک سرمایه گذاری اروپا، یک منبع مفید برای تأمین اعتبارات میان مدت و بلند مدت برای پروژه‌های اروپایی به شمار می‌رود و در واقع مکمل دیگر منابع مالی خصوصی و دولتی می‌باشد که در خدمت توسعه طرحهای سرمایه گذاری در این قاره هستند. به طور کلی، می‌توان گفت اعتبارات این بانک، در خدمت توسعه اقتصادی و همپیوندی بیشتر EU می‌باشد.

نظام بانک‌های مرکزی اروپا

بافت عملی

با پیشرفت EU در طی دهه ۱۹۹۰ پس از ایجاد اتحادیه اقتصادی و پولی (EMU)، یک ساختار نهادین برای مدیریت آن تأسیس شد. بر سر ماهیت آتی این ساختار بحث‌های زیادی در گرفت و دو موضوع، به ویژه مورد مخالف شدید قرار گرفتند. اول، با توجه به پول واحد - اجلاس سران شورای اروپا درمادرید در دسامبر ۱۹۹۵ تصمیم گرفت نام یورو برای آن انتخاب کند - سیاست‌های مشترک پولی ایجاب می‌کند، سیاستمداران و بانکداران برای تعیین این سیاست‌ها باید با یکدیگر هماهنگ شوند. دوم، با توجه به اینکه پول واحد نیازمند نوعی هماهنگی میان سیاست‌های اقتصاد کلان است - گرچه حیطه آن مورد اختلاف بود - آیا باید هماهنگی، و سایر موضوعات سیاست‌گذاری مربوط به EMU توسط نمایندگان کلیه دولت‌های

EU بررسی و تعیین شوند یا به وسیله نمایندگان اعضای پول واحد؟

مسئله اول در اولین مرحله مورد توافق همه دولت‌های ملی قرار گرفت: در معاهده ماستریخت تصریح شد که بانکداران باید مسئول مدیریت روز به روز سیاست‌های پولی مشترک باشند. ولی، همچنین توافق شد ـ برخی در این میان با جدیت بیشتری توافق خود را ابراز نمودند ـ که بانکداران در اجرای نقش مدیریتی خود نباید کاملاً آزاد باشند: آنها هر چند به طور کلی باید تابع برخی جهت‌گیرهای سیاسی و پاسخگو باشند.

توافق بر سر مسئله دوم مشکل بود. کشورهایی که قرار نبود عضو موج اول پول واحد باشند ـ دانمارک، یونان، سوئد و انگلیس ـ نگران بودند مبادا از گردهم آیی‌های مهم تصمیم‌گیری محروم شوند. انگلیس، به ویژه، بر این دیدگاه پافشاری می‌کرد که کشورهای عضو پول واحد نباید محافلی ایجاد کنند که کشورهای غیر عضو در آن حضور نداشته باشند. این بن‌بست، تنها با یک توفق مجعول شکسته شد که طبق آن، موافقت شد که وزرای مالی کشورهای عضو پول واحد هر از چندگاهی تشکیل جلسه دهند ولی گردهم آمدن به منظور مشورت و همکاری است نه تصمیم‌گیری.

در نتیجه این اختلافات و توافقات، اجزای اصلی ساختار نهادین EMU به صورت زیر در آمده‌اند.

● شورای وزیران Ecofin. از وزرای دارایی ملی کلیه دول عضو EU و شورای Ecofin (که موضع آن در ساختار شورا در فصل ۹ توضیح شده است) تشکیل گردیده و مسئول خط‌مشی‌های کلی سیاست اقتصاد کلان EU می‌باشد. شورای Ecofin نیز برخی مسئولیت‌های خاص در رابطه با EMU دارد از جمله تصمیم‌گیری در خصوص اقدام یا عدم اقدام علیه دولت‌های عضو یورو که کسر بودجه دولتی بیش از حد دارند و همچنین تصمیم‌گیری درباره موضوعات مختلف در رابطه با موضوعات ارز خارجی و مالیه خارجی.

● گروه یورو یا شورای یورو ۱۲. فقط از وزرای دارایی کشورهای عضو پول واحد یکسان تشکیل شده است. نقش "شورای" یورو ۱۲ به روشنی تعریف نشده است. دولت انگلیس ـ که به

عنوان یک کشور غیر عضو یورو. در یورو ۱۲ عضویت ندارد ـ نگران بوده است که مبادا شورا به نوعی شورای Ecofin ابتدایی تبدیل شود ولی دولت فرانسه گاهی اوقات نشان داده است که تمایل دارد یورو ۱۲ به عنوان یک وزنه سیاسی متقابل در برابر بانک مرکزی اروپا قرار گیرد. به هر احتمال ممکن، این شورا به مجمعی تبدیل می‌شود که در آن مسائل منطقه یورو ـ به ویژه نمایندگی این منطقه در خارج از آن ـ مورد بررسی قرار می‌گیرند و در برخی شرایط در خصوص آنها تصمیم‌گیری شود.

● بانک مرکزی اروپا (ECB). ECB که وظایف و ساختار آن متعاقباً بررسی می‌شود، در چارچوب نظام بانک‌های مرکزی اروپا (ESCB) عمل می‌کند. ESCB از ECB و بانک‌های مرکزی ملی EU (NCBs) تشکیل شده است NCBهای دول عضوی که عضو منطقه یورو نیستند وضعیت متفاوتی در ESCB دارند: چون آنها همچنان سیاست‌های پولی خود را دنبال می‌کنند، در تصمیم‌گیری پیرامون پول واحد منطقه یورو شرکت نمی‌نمایند.

● سایر بازیگران و نهادهای دارای مسئولیت‌های مهم در رابطه EMU عبارتند از:

ـ شورای اروپا، که طبق ماده ۹۹ از TEC ملزم به بحث به منظور "تعیین خط‌مشی‌های کلی سیاست‌های اقتصادی دولت‌های عضو و جامعه" می‌باشد و در عمل می‌تواند هر موضوع دیگری که مورد دلخواه آنست را مورد بررسی قرار دهد.

ـ کمیسیون، که مسئول نظارت و تهیه گزارش در خصوص فعالیت‌های اقتصادی ملی و به ویژه بودجه‌ای، و همچنین مسئول ارایه توصیه به شورا هنگامی که به نظر می‌رسد دولت‌ها از الزامات معاهده و پیمان ثبات و رشد تخطی کرده‌اند می‌باشد.

ـ کمیته اقتصادی و پولی ،که شرح وظایف آن شامل سیاست پولی، جابه جایی سرمایه، و روابط پولی بین‌المللی است (برای اطلاع از اعضای کمیته فصل ۹ را ببینید).

ـ پارلمان اروپا، که اختیارات ناچیزی در رابطه با EMU دارد ولی از حقوق زیادی در زمینه مشورت و دریافت اطلاعات برخوردار است.

اهداف و وظایف

ماده ۱۰۵ (TEC) اشعار می‌دارد که

هدف اصلی ESCB حفظ ثبات قیمت است ESCB، بدون خدشه واردکردن به هدف ثبات قیمت از سیاست‌های کلی اقتصادی در جامعه برای کمک به نیل به اهداف جامعه به همانگونه که در ماده ۲ [TEC] تصریح شده حمایت خواهد کرد.

این دو جمله ماده ۱۰۵ در بطن خود به احتمال اختلافات آتی بر سر سیاست‌های ESCB اشاره می‌کند زیرا ماده ۲ وظایف جامعه را از جمله "سطح بالای اشتغال و حمایت اجتماعی، همبستگی اقتصادی و اجتماعی، و انسجام میان دولت‌های عضو" اعلام می‌کند. وظایفی که در برخی شرایط ممکن است به سادگی در راستای سیاست هایی که با هدف تضمین کاهش تورم طراحی شده‌اند قرار نگیرند. ولی، تصمیم گیرندگان ESCB از این لحاظ که معاهده بر لزوم استقلال ESCB تأکید می‌کند از حمایت خاصی برخوردارند. در حین اجرای تصمیمات مربوط به ESCB، بانک‌های مرکزی یا هر عضو دیگری از مجامع تصمیم‌گیری آن نباید از نهادهای اتحادیه اروپا یا بانکداران آن، دولت یک کشور عضو یا هر نهاد دیگری دستور بخواهند یا دستور بگیرند". (ماده ۱۰۸، TEC)

ماده ۱۰۵ نیز اشعار می‌دارد وظایف اصلی که باید از طریق ESCB به انجام برسند عبارتند از "تعریف و اجرای سیاست پولی جامعه، "اجرای عملیات ارز خارجی"، "نگهداری و مدیریت ذخایر خارجی دولت‌های عضو" و روان‌تر ساختن عملکرد نظام‌های پرداخت". به علاوه، ESCB موظف است در خصوص موضوعاتی که در حیطه صلاحیت آن قرار می‌گیرند، به ویژه جایی که با قانونگذاری تصریح شده، به EC / EU و مراجع ملی توصیه ارائه دهند، و به اجرای روان سیاست‌هایی که از سوی مراجع ذیصلاح در رابطه با نظارت دقیق بر نهادهای مالی دنبال می‌شوند کمک کند.

دارایی‌های ذخیره خارجی (۵۰ میلیارد یورو) و سرمایه ECB از NCBهای دولت‌های منطقه یورو و بر حسب معیارهای مبتنی بر میزان GDP و جمعیت تأمین می‌شوند.

ساختار سازمانی

ESCB توسط نهادهای تصمیم‌گیری ECB که شورای مدیریت و هیئت اجرایی خواهند بود اداره می‌گردد. (ماده ۱۰۷، TEC)

شورای مدیریت

مسئولیت‌های اصلی شورای مدیریت ECB از این قرارند:

- اتخاذ خط‌مشی‌ها و اتخاذ تصمیم‌های ضروری برای اطمینان از اجرای وظایف محوله به ESCB.
- اجرای سیاست پولی در چارچوب خط‌مشی‌ها و تصمیمات متخذه از سوی شورای مدیریت، و در این راستا، ارایه دستورالعمل‌های لازم به بانک‌های مرکزی ملی.
- اجرای سیاست‌هایی که توسط شورای مدیریت به آن واگذار می‌شوند.[۱]

هیئت اجرایی از رئیس ECB، معاون و چهار عضو دیگر آن تشکیل شده است. آنها "از میان افرادی دارای موقعیت شناخته شده و تجربه حرفه‌ای در موضوعات پول و بانکداری و با توافق مشترک حکومت دول عضو در سطح سران دولت یا حکومت و براساس توصیه شورا پس از مشورت با پارلمان اروپا و شورای مدیریت ECB" منصوب می‌شوند (ماده ۱۱۲، TEC،). دوره خدمت آنها هشت سال و تجدیدناپذیر می‌باشد.

همانطورکه فصل ۱۰ نشان می‌دهد، انتصاب اولین هیئت اجرایی، و به ویژه اولین رئیس، بسیار سیاسی شد. فرانسه بر انتصاب نامزد خود کلاد تریشه[۲] به عنوان رئیس به جای دو چمن[۳] و ویم دویزنبرگ[۴] که مورد حمایت دولت‌های دیگر قرار داشتند پافشاری می‌کرد. این بن بست تنها به وسیله آنچه که اکثر شرکت کنندگان آن را یک تفاهم رسمی بسیار نامطلوب می‌نامیدند شکسته شد. در پس این تفاهم دویزنبرگ موافقت کرد قبل از انقضای دوره هشت

1. European Central Bank, 1999.
2. Claude Trichet.

ساله خود از مسند کناره‌گیری کند و تریشه جانشین وی شود.

***

ECB علاوه بر شورای مدیریت و هیئت اجرایی خود، یک شورای عمومی نیز دارد. اعضای آن را رئیس، معاون ECB و مدیران کلیه NCBها تشکیل می‌دهند (یعنی هم ازکشورهای پذیرنده یورو و هم از کشورهای غیر عضو یورو). چهار عضو دیگر هیئت اجرایی ECB می‌توانند در جلسات شورای عمومی شرکت کنند ولی حق رأی ندارند.

شورای عمومی وظایف متعددی را باید انجام دهد از جمله: نظارت بر عملکرد مکانیسم نرخ ارز پس از رواج پول واحد، بررسی سیاست‌های پولی و نرخ ارز دولت‌های عضوی که در منطقه یورو قرار ندارند، و تقبل وظایف متعدد مشورتی، اداری و فنی.

هیئت‌های مدیره ECB توسط کارد تکمیلی ECB که حدود ۵۵۰ کارمند هستند پشتیبانی می‌شود.

نکات پایانی

ESCB یکی از اجزای بی‌نهایت مهم تشکیلات EMU است. تصمیمات و عملکرد آن تأثیر بسیاری در تعیین موفقیت یا شکست EMU دارد. بنابراین ESCB در سالهای آتی توسط شرکت‌کنندگان EU و ناظران مشابه زیر ذره‌بین قرار می‌گیرد.

اما دلیل دیگری هم برای زیر ذره‌بین قرارگرفتن و بی شک بحث فراوان در خصوص ESCB وجود دارد: برخی بازیگران کلیدی EU از ابعاد اختیارات و ساختار ESCB ناراضی‌اند. موضوعاتی که نسبت به آنها ناخشنودی وجود دارد عبارتند از: آیا بانکداران باید این قدر قدرت داشته باشد؟ با توجه به اینکه بانکداران از قدرت قابل ملاحظه‌ای برخوردار شده‌اند آیا نباید آنها را به پاسخگویی بیشتر واداشت؟ و آیا ترتیبات تصمیم‌گیری در رابطه با اینکه چه وقت یک موضوع، تنها موضوع حیطه یورو است یا خیر، از شفافیت کامل برخوردارند؟

دیوان محاسبات

در سال ۱۹۷۵ معاهده اصلاحی برخی مقررات مالی معاهدات...، که از سال ۱۹۷۷ به اجرا درآمد، دو ارگان حسابرسی جامعه اروپایی (دفتر حسابرسی EEC و اوراتم و دفتر حسابرسی ECSC) را حذف کرد و دیوان محاسبات را جایگزین آن نمود. معاهده آمستردام موقعیت دیوان محاسبات را ارتقا داد و این دیوان را در زمره نهادهای تمام عیار جامعه اروپایی قرار داد. مقر دیوان محاسبات در لوکزامبورگ است.

عضویت و سازمان

تعداد اعضای دیوان محاسبات، به اندازه تعداد کشورهای عضو اتحادیه اروپا است. هر عضو دیوان، پس از معرفی دولت متبوع خود و پس از انجام مشورت با پارلمان اروپا، توسط شورای وزیران اروپا به این مقام برگزیده می‌شود. EP، مانند انتخاب کمیسرها، از حق مشورت خود برای برگزاری جلسات استماع در خصوص نامزدها استفاده می‌کند: این نامزدها در کمیته کنترل بودجه حاضر می‌شوند.

پارلمان اروپا در نوامبر ۱۹۸۹ برای نخستین بار کاندیداهای معرفی شده را رد کرد (یک تن از فرانسه و یک تن از یونان). رأی پارلمان اروپا برای شورای وزیران الزام‌آور نبود اما با وجود این، فرانسه کاندیدای جدید خود را معرفی کرد و یونان اعلام نمود که یافتن کاندیدای مناسب دیگری برای این پست مشکل است. لذا، پارلمان اروپا در جلسه ماه دسامبر خود هر دو نامزد را تأیید کرد تا پست‌های مربوط به دیوان محاسبات در سال جدید خالی نمانند. EP امیدوار بود که این جریان حق آن برای وتو کردن هر نامزدی که خود نامناسب می‌شمرد را تحکیم کرده باشد ولی ثابت شد که این طور نیست زیرا در سال ۱۹۹۳ شورا انتصاب دو داوطلب را که EP نسبت به آنها تحفظ اعلام کرده بود تصویب کرد. همانطور که وست لیک[1] اشاره می‌کند، اگر رسانه‌ها علاقه‌ای به این موضوع نشان می‌دادند شاید نظرات پارلمان تأثیر بیشتری بر شورا می‌گذاشت.

اعضای دیوان، باید برای انتخاب به این سمت در یک پست خارجی در ارگان حسابرسی کشور خود مشغول بکار بوده باشند و یا اینکه دارای ویژگیهای حرفه‌ای خاص دیگری باشند. دوره خدمت اعضاء دیوان شش سال است که قابل تجدید می‌باشد. مسئولیت رییس دیوان، اداره مؤثر امور جاری دیوان و سخن گفتن به نمایندگی از طرف این نهاد در روابط خارجی آن می‌باشد.

رئیس از میان اعضای دیوان برای مدت سه سال توسط خود آنها انتخاب می‌شود که این دوره قابل تجدید است. کار آماده سازی و اجرای دستورات دیوان میان اعضا (بر حسب تخصص آنها) تقسیم می‌شود. هر بخش در فعالیت دیوان تحت نظر یکی از سه گروه حسابرسی آن قرار می‌گیرد که به عنوان هماهنگ کننده و فیلتر برای نشستهای عمومی دیوان عمل می‌نمایند. تمامی تصمیمات مهم در نشستهای عمومی دیوان (و در صورت لزوم با اکثریت آرا) اتخاذ می‌گردد.

در مقایسه با دیگر نهادهای اتحادیه اروپایی، ساختار تشکیلاتی دیوان محاسبات، با توجه به اهمیت نقش آن، نسبتاً کوچک می‌باشد. فقط در سال ۲۰۰۲ حدود ۶۰۰ نفر در استخدام دیوان محاسبات بودند که از این تعداد حدود ۳۳۰ نفر مستقیماً با وظیفه حسابرسی سروکار داشتند، ۸۰ نفر به کار ترجمه مشغول بوده و ۹۰ نفر نیز امور اداری را بر عهده داشتند. این قلت پرسنل به ناچار، آنچه دیوان می‌کوشد انجام دهد را به لحاظ کمّی محدود می‌سازد.

فعالیتهای دیوان

وظیفه اصلی دیوان، بررسی تمامی حسابهای درآمد و هزینه جامعه اروپا و نهادهای وابسته به آن است در حالیکه ابزارهای قانونی لازم برای انجام این وظیفه سنگین در قوانین اتحادیه اروپا پیش‌بینی نشده است. دیوان محاسبات برای اجرای این وظیفه خود به دو شکل عمده عمل می‌نماید.

اول، انجام حسابرسی سالانه به منظور کسب اطمینان از حصول درآمدها و مستهلک‌شدن

آن به روش قانونی و صحیح و نیز حصول اطمینان نسبت به سلامت مدیریت مالی اتحادیه اروپا. اختیار دیوان در زمینه حسابرسی، شامل بودجه اتحادیه اروپا و چند عملیات مالی خاص دیگر می‌گردد که در قالب بودجه نمی‌گنجند (استقراض، تسهیلات اعتباری ECSC، و کمک به کشورهای در حال توسعه که از محل کمکهای ملی تأمین می‌شود).

حسابرسی بودجه عمومی اتحادیه اروپا، که مهمترین وظیفه دیوان محاسبات محسوب می‌شود و فرآیند دیگر مربوط به آن یعنی صدور تاییدیه در زمینه اجرای بودجه برای کمیسیون اروپا، مراحل زیر را طی می‌نمایند:

● از کمیسیون اروپا خواسته می‌شود تا حسابهای مربوط به اجرای بودجه هر سال را تنظیم نماید. ترازنامه مالی دارایی‌ها و بدهی‌های اتحادیه اروپا و ارائه یک تجزیه و تحلیل کلی از سال مالی، از جمله اسنادی است که کمیسیون اروپا باید در این رابطه تنظیم نموده و تحویل دیوان محاسبات دهد. مسئولیت اصلی جمع آوری و عرضه این اطلاعات (حسابرسی داخلی) بر عهده حسابرس‌های کمیسیون است. یک نسخه از اسناد مربوطه باید تسلیم شورا، پارلمان اروپا، و دیوان محاسبات گردد: زمان تسلیم این اسناد نباید از اول ژوئن هر سال مالی فراتر رود.

● دیوان محاسبات، حسابرسی خود را تا حدودی (حسابرسی خارجی) براساس بررسی اسناد کمیسیون و نیز تحقیقات مستقل خود انجام می‌دهد. تحقیقات مستقل دیوان محاسبات یک فرآیند همیشگی و متضمن بررسی پرونده‌های ارائه شده و یا درخواست شده از نهادهای حسابرسی، ملی و سازمان‌های ملی مربوطه است، و در صورت لزوم شامل انجام تحقیقات در محل نیز می‌شود. هدف از این تحقیقات دیوان، تکرار نتیجه گیریهای ارگانهای محاسباتی ملی نیست، بلکه افزودن یک بعد جدید به کنترل حسابرسی در سطح اروپا، از طریق تکمیل روشهای حسابرسی ملی است (به ویژه در رابطه با شناسایی و تشخیص معاملات غیرقانونی و ارزیابی عملکرد صحیح مدیریت از نظر اقتصادی، کارآیی و تأثیرگذاری). دیوان، تمامی توصیه‌هایی را که به نظر خود دیگر نهادها باید در گزارش سالانه خود بگنجانند در اختیار آنها قرار می‌دهد. برخی از این گزارش‌ها باید پاسخ داده شوند و یا یک نهاد اروپایی می‌تواند به آنها پاسخ دهد.

پس از دریافت پاسخ‌ها، دیوان، پیش‌نویس گزارش سالانه خود را تنظیم می‌نماید. این گزارش باید تا ۳۰ نوامبر هر سال تسلیم دیگر نهادهای EU گردد.

شکل گزارش سالانه به گزارشی که در خصوص سال مالی ۱۹۹۷ ارایه گردید متحول شد. این گزارش اجازه می‌دهد کار دیوان بیش از پیش قابل مدیریت و سنجش باشد. در حالی که قبلاً گزارش بایستی شامل نتایج مفصل تحقیقات می‌گردید، اکنون دیگر تا حد زیادی شامل ملاحظات کلی گروه‌بندی شده در قالب فصول متفاوت ـ برای مثال در خصوص CAP، تدابیر ساختاری و کمک‌های خارجی ـ و خلاصه‌ای از نتایج حسابرسی گزارش‌های ویژه منتشره در طول سال است. بر خی از گزارش‌های ویژه سال ۲۰۰۱، راجع به موضوعات ذیل بودند: کمک‌های بشردوستانه فوق‌العاده EU به قربانیان بحران کوزوو، سهمیه‌بندی شیر، و کنترل مالی صندوقهای ساختاری.

●انتظار می‌رود پارلمان اروپا که به توصیه شورای وزیران اروپا عمل می‌کند، تا ۳۰ آوریل سال بعد، تاییدیه اجرای بودجه را تسلیم کمیسیون اروپا نماید. به همین منظور، کمیته کنترل بودجه پارلمان اروپا، تمامی اسناد مربوطه را مورد بررسی قرار می‌دهد (به ویژه اسنادی که توسط دیوان محاسبات تهیه شده‌اند) و در این زمینه به EP توصیه‌های لازم را ارایه می‌دهد. معمولاً، تاییدیه در مدت مناسب صادر می‌گردد، اما نه همیشه. مواردی وجود داشته که صدور تاییدیه تا زمان اتخاذ تدابیر جبرانی برای حل مسئله توسط کمیسیون، به تأخیر افتاده است. جالب توجه‌ترین این موارد در مارس ۱۹۹۸ اتفاق افتاد. پس از اینکه یک سری موارد متضمن ادعای سوء مدیریت کمیسیون و تقلب روشن شد (به ویژه در رابطه با برنامه PHARE و TACIS، کمک به اروپای شرقی، و برنامه کمک رسانی EP(MEDA تاییدیه بودجه سال ۱۹۹۶ را معلق گردانید. سرانجام وقتی رأی‌گیری در خصوص صدور تاییدیه در دسامبر ۱۹۹۸ برگزار شد، EP ـ ناراضی از آنچه که خود پاسخ سست کمیسیون به نگرانی‌های EP می‌خواند و آگاه از اینکه دیوان در ماه نوامبر بار دیگردر گزارش خود در خصوص سال مالی ۱۹۹۷ شدیداً از کمیسیون انتقاد کرده بود ـ به صدور تاییدیه رأی منفی داد. حتی کمیته کنترل بودجه که با

اختلاف اندک (۱۴ به ۱۳) آراء خود توصیه به تصویب تاییدیه نمودکاری از پیش نبرد. رئیس کمیسیون، ژاک سانتر با درخواست از EP برای حمایت یا انحلال هئیت کمیسرها، به این امر واکنش نشان داد. همانطور که فصول ۸ و ۱۱ نشان دادند نسبتاً نزدیک بود گزینه انحلال، هنگامی که عوامل نارضایتی از کمیسیون در رأی انحلال هیئت در ژانویه ۱۹۹۹ متجلی گشت، عملی شود. هر چند این رأی‌گیری به نتیجه نرسید، ولی شرایطی که منجر بر برگزاری آن شد،حاوی عوامل مهمی در زمینه سازی برای وقایعی بود که منجر به استعفای اعضای هیئت در دو ماه بعد، یعنی ماه مارس شد.

دومین فعالیت عمده دیوان محاسبات، اعلام نظر درباره طیف گسترده‌ای از مسایل است. این اعلام نظر در دو دسته از شرایط صورت می‌گیرد: اول، ممکن است یکی از نهادهای EU از دیوان بخواهد در خصوص یک موضوع ـ معمولاً مربوط به جنبه‌های مالی پیش نویس لایحه ـ نظر خود را تسلیم کند. از جمله نظرهایی که در سال ۲۰۰۱ صادر شدند عبارت بودند از اظهار نظر روی مقررات پیشنهادی در رابطه با CAP و وضعیت آژانس‌های اجرایی که مدیریت برنامه‌های جامعه را برعهده دارند دوم، هنگامی که شورا یک قطعنامه مالی صادر می‌کند، ملزم به نظرخواهی از دیوان در خصوص متن پیش نویس است.

کارایی کنترل‌های مالی

بدون تردید، اعمال کنترل بر درآمد و هزینه‌های اتحادیه اروپا، در صورت وجود اراده سیاسی، می‌تواند بسیار کارساز باشد. به عنوان مثال می‌توان قوانین موجود را تا حدی تقویت کرد که دیگر کشورهای عضو اتحادیه اروپا نتوانند بر سر راه تحقیقات و حسابرسی‌های دیوان محاسبات اروپا مانع ایجاد کنند. تلاش خود دیوان محاسبات برای گسترش دامنه نفوذ خود به ورای مسایل مالی صرف، یعنی پرداختن به مسایلی چون بازده سیاست‌گذاری‌های جاری، می‌تواند در این رابطه راهگشا باشد. به ویژه با مشکل تقلب و کلاهبرداری (که بر اساس حسابرسی‌های انجام شده ۱۰ درصد از بودجه EU را مبتلا ساخته که بخش اعظم آن در رابطه با

پرداخت‌های کشاورزی و قراردادهای کمک خارجی می‌باشد می‌توان در صورت موجود بودن منابع در سطح اروپا و در سطح ملی، بهتر و مؤثرتر برخورد کرد. در این رابطه تصویب پیشنهاداتی که دیوان محاسبات از دیرباز مطرح کرده و بر آن پای فشرده است (صلاح عملکردهای اداری و اجرایی) می‌تواند راهگشا باشد.

چکیده‌ای از فصل ۵ (کمک‌های خارجی) گزارش سالانه مربوط به سال مالی ۱۹۹۷ دیوان برای روشن کردن نوع نقاط ضعف مالی که دیوان معمولاً شناسایی می‌کند و در صدد اصلاح آنهاست در زیر ارایه می‌گردد:

کمیسیون به طور روزافزون خود را متعهد به اقدامات بلندپروازنه خارجی متضمن تأمین بودجه می‌گرداند، بدون اینکه به ظرفیت اداری، پولی و تدارکاتی خود برای مدیریت آنها توجه کافی داشته باشد...

باید توجه بیشتری در سطحی وسیع‌تر، به طور کلی به خارج از حیطه کنترل کمیسیون که برنامه‌ای و / یا پروژه‌های در آن اجرا می‌شود مبذول گردد...

نظارت کمیسیون بر پیشرفت مالی و مادی پروژه‌ها در بسیاری موارد ضعیف است. دلیل اصلی این امر، تعداد بیش از حد پروژه‌ها و مقتضیات پیچیده گزارش دهی، ارتباطات ضعیف با شرکای اجرایی، مکانیسم‌های ضعیف حسابداری و اولویت ندادن به این فعالیت[1].

ملاحظاتی از این دست، مشخص می‌سازد که مکانیسم‌های کنترل مالی در اتحادیه اروپایی باید بهبود یابد. رسوایی‌های دوره‌ای مانند رسوایی سال ۱۹۹۸ در رابطه با "مفقود شدن" پول‌های کمک‌های بشر دوستانه، شاهد دیگری برای ضرورت این اقدام است. اما، در مورد این کمبودها و تواقص نباید اغراق کرد. یک علت این امر نیز آن است که حسابرسی‌های مکرر داخلی و خارجی طی سالهای اخیر به تقویت و تصحیح بسیاری از روشها کمک نموده است. برای مثال قواعد حاکم بر شیوه‌های انعقاد قرارداد با سازمان‌های خارجی سخت‌تر شده است. دلیل دیگر آنست که کل مخارج EU هنوز نسبتاً کم است (برای اطلاع از جزئیات به فصل ۱۶ مراجعه کنید)،

1. *Official Journal, C 349, 17 November 1998, pp.94-9.*

این یعنی تصمیم گیرندگان EU بسیار ناتوان‌تر از آنند که بشود گفت دچار ولخرجی مازاد مالی می‌شوند وتا حد زیادی مجبور به کار کردن با بودجه کم و منافع محدود می‌باشند.

منافع

انواع مختلف

طیف گسترده‌ای از صاحبان غیردولتی منافع، در فرآیندهای اروپایی دخیل هستند. این صاحبان منافع را می‌توان در چهار دسته عمده دسته‌بندی کرد.

سطح مادون ملی در دستگاه دولتی

همانطور که در بحث پیرامون کمیته مناطق اشاره شد اغلب سطوح مادون ملی در دستگاه دولتی کشورهای عضو اتحادیه اروپا، تلاش می‌کنند در فرآیند تصمیم اتحادیه اروپا اعمال نفوذ کرده و حتی به طور مستقیم دخالت نمایند و ابعاد دخالت و فعالیت آنها، به ویژه به دامنه خودمختاری و قابلیت مانور ایشان در سطح ملی بستگی دارد. هر جا که دولت منطقه‌ای، با قدرت کافی حضور دارد، خطوط تماس مستقیم با نهادهای اروپایی نیز برقرار شده‌اند (به ویژه با کمیسیون اروپا) و دفاتر نمایندگی این دولت‌ها در بروکسل تأسیس گردیده‌اند. اما رایج‌تر اینکه مقامات محلی و منطقه‌ای، عمدتاً از کانال دولتهای ملی متبوع خویش و در صورت لزوم از طریق سازمان‌های رابط و "دفتر اروپایی" محلی که بسیاری از کشورها ایجاد کرده‌اند، به همکاری با اتحادیه اروپا می‌پردازند.

شرکت‌های دولتی و خصوصی

بسیاری از شرکت‌های بزرگ، به ویژه شرکت‌های چند ملیتی، در امر اعمال نفوذ در نهادهای اروپایی بسیار فعال می‌باشند. بیش از ۲۵۰ نوع از این شرکت‌ها در بروکسل دفتر تأسیس کرده‌اند. آنها با اتخاذ استراتژیهای چندگانه، تلاش می‌کنند که از کانال گروههای ذینفع ملی و اروپایی (به

سطور بعد مراجعه کنید) منافع تجاری خویش را دنبال کرده و آماده‌اند در صورت لزوم، مستقیماً نیز وارد عمل شوند. اعمال نفوذ مستقیم، این مزیت را به دنبال دارد که مستلزم جلب نظر جمعی دیگر شرکتها نیست (بعنوان مثال در مورد برخی مسایل مربوط به رقابت و تجارت). صنعت اتومبیل سازی اروپا، نمونه بارزی از اعمال نفوذ مستقیم شرکتها، و حتی شرکت‌های غیراروپایی است. ـ این واقعیت که اکثر شرکت‌های بزرگ اتوموبیل سازی در اروپا، دفاتر لابی / اطلاعاتی در بروکسل دارند مطلب فوق را روشن می‌سازد.

گروههای ذینفع ملی

عوامل متعددی موجب گردیده است که گروههای ذینفع ملی به تلاش برای ورود به فرآیندهای اروپایی بپردازند. به عنوان مثال، یک گروه ذینفع هوادار محیط زیست، ممکن است خواستار تقویت اجرای مؤثر مقررات موجود اتحادیه اروپا در زمینه ورود فاضلاب صنعتی به دریاها گردد. در برخی حیطه‌های سیاست گذاری به ویژه زمینه‌های مربوط به تجارت و بازرگانی، بسیاری گروه‌های ذینفع ملی از کشورهای غیراروپایی هستند: یکی از ذینفوذترین آنها کمیته اتحادیه اروپایی اطاق بازرگانی آمریکا است (AMCHAME-EU). اغلب گروههای دینفع ملی، در تلاش برای ایفای نقش در فرآیندهای اروپایی، سعی می‌کنند عملکرد خود را در چارچوب دفاتر ملی و یا گروههای ذینفوذ اروپایی محدود کنند اما، معدودی از گروههای بزرگ کشاورزی و صنعتی نیز وجود دارند که علاوه بر فعالیت در چارچوب فوق، دارای دفاتر و نمایندگیهای دائم در بروکسل نیز می‌باشند.

گروههای اروپایی

در قلمرو اتحادیه اروپا، حدود ۷۰۰ گروه ذینفوذ اروپایی فعالیت دارند[۱] برخی از این گروهها، اعضای خود را از کشورهای مختلف انتخاب کرده، منافع بخش مربوط به خود را در

1. Greenwood, 1999.

سطح اروپایی دنبال می‌کنند و در این راستا می‌کوشند نماینده بخش یا هدف خود در این سطح باشند. با توجه به گرایش ویژه این گروهها به اتحادیه اروپا، ضروری است قدری کامل‌تر به آنها بپردازیم.

منافع سیاسی این گروهها، طبعاً منعکس کننده اولویتها و نگرانی‌های سیاستگذاری در اتحادیه اروپا است. از حدود ۷۰۰ گروه ذینفوذ اروپایی، حدود ۷۰ درصد نماینده بخش تجارت، حدود ۲۰ درصد گروه‌های ذینفع عمومی، حدود ۱۰ درصد نماینده حِرَف و حدود ۳ درصد نیز نماینده اتحادیه‌های تجاری، مصرف کنندگان، مسایل زیست محیطی و سایر علایق هستند.[1] برای مثال، در گروه تجارت، منافع کشاورزی بسیار مهم و متنوع هستند و ماهیت آنها طیفی از COPA در اتحادیه اروپا ـ که ارکان گسترده‌ای دارد و ـ نماینده اکثر انواع کشاورزان در زمینه‌های موضوعی مختلف می‌باشد تا گروه‌های بسیار تخصصی نماینده خواسته‌های تولیدکنندگان خمیر ترش و خمیر پخته را در بر می‌گیرد.

علت تشکیل این طیف گسترده از گروههای اروپایی و حضور فعال آنها در سطح اتحادیه اروپا، بسیار واضح است: گروههای فشار به جایی می‌روند که اهرم‌های قدرت در آنجا قرار دارد. هرچه اختیارات سیاستگذاری (در عرصه‌هایی چون کشاورزی، تنظیم بازار، حمایت از محیط زیست و غیره) بیشتر و بیشتر از سطح ملی به سطح اروپایی منتقل می‌شود، گروههای ذینفوذ اروپایی نیز در کنار همتایان ملی خود، بیشتر رشد می‌کنند و قدرت می‌گیرند.

در عضویت در گروههای اروپایی نیز تفاوت قابل ملاحظه‌ای مشاهده می‌شود. این تفاوت از چهار جهت قابل توجه می‌باشد. اولاً، تفاوت در عرض این گروهها مشهود می‌باشد. برخی از گروههای اروپایی (به اصطلاح گروههای چتر") دارای پایه عضوگیری گسترده‌ای هستند و معمولاً دارای ماهیت فرابخشی یا بخشی هستند. از جمله گروههای چتر" می‌توان از COPA، اتحادیه کنفدراسیون‌های صنعتی و کارفرمایان اروپا (EEB)، دفتر اروپایی انجمن‌های مصرف‌کنندگان (BEUC) و COPA نام برد. به دلیل گستردگی اعضای برخی از این گروههای

چتر، حفظ انسجام درونی آنها از یکسو وتشکیل یک جبهه مشترک میان ایشان از سوی دیگر، بسیار دشوار می‌باشد: به عنوان مثال ETUC، بطور سنتی سعی کرده است نوعی سازش میان نظرات اتحادیه‌های کارگری وابسته به سوسیالیستها، کمونیستها و مسیحی‌ها به وجود آورد، در حالی که COPA در سالیان اخیر، در اداره فرآیندهای اصلاحی CAP در بخش کشاورزی با مشکل روبرو بوده است. اما، اکثر گروههای اروپایی از گروههای به اصطلاح چتر ضعیف‌تر می‌باشند و فقط از جانب فرآیند، صنعت، خدمات و یا فرآورده‌ای خاص سخن می‌گویند. از جمله این گروهها می‌توان از موارد زیر نام برد: اتحادیه عمده فروشان، حمل کنندگان و واردکنندگان و صادرکنندگان میوه و تره بار (EUCOFIL) اتحادیه اروپا، انجمن اروپایی ـ تولیدکنندگان ماشینهای اداری و تجهیزات داده‌پردازی (EUROBIT) و فدراسیون تولیدکنندگان مواد منفجره اروپا(FEEM).

ثانیاً، گروههای اروپایی، از این نظر که اعضا را به طور مستقیم یا از طرف شعب به عضویت خود می‌پذیرند، با یکدیگر تفاوت دارند. در اغلب موارد، عضویت در این گروهها، به صورت وابسته و از طریق بخش‌های ملی می‌باشد (به جز موارد معدود مربوط به گروههای بزرگتر اروپایی، که از طریق سازمانهای بین بخشی صورت می‌گیرد). اما، از اواسط دهه ۱۹۸۰، عضویت مستقیم در گروه بندیها و سازمان‌های اروپایی، رشدی چشمگیر پیدا کرد. مهمترین تحول در این رابطه در بخش صنعت اتفاق افتاد که در جریان آن، کمپانیهای بزرگ چندملیتی به یکدیگرنزدیک شده و به عنوان مکمل (و نه جایگزین) گروههای بخشی مربوط به خود عمل کردند. از جمله گروههای اروپایی که تحت تسلط شرکت‌های چند ملیتی قرارگرفته‌اند می‌توان از گروههای زیرنام برد: انجمن اتومبیل سازان اروپا(ACEA) که نماینده اکثر تولیدکنندگان اتومبیلهای غیرژاپنی در اروپا می‌باشد، و انجمن تولیدکنندگان و صادرکنندگان مواد پتروشیمی در اروپا (APPE). معدودی از ارتباطات لابی گونه میان شرکت‌های بزرگ نسبتاً مبنای غیررسمی دارند و ممکن است در برخی موارد حتی تصور شود که این شرکت‌ها صرفاً در چارچوب مجامع تحقیقاتی و به منظور تبادل نظر گرد هم می‌آیند و نه در چارچوب یک گروه واحد اروپایی.

معروفترین این باصطلاح "مجامع تحقیقاتی" "میزگرد اروپایی صاحبان صنایع" است که رؤسای حدود پنجاه گروه صنعتی بزرگ اروپا را به دور هم جمع می‌کند. در این میزگرد گزارشهایی ارایه می‌شود که هدف آنها شناسایی چگونگی ایجاد شرایط صحیح برای شکوفایی تجاری است.

ثالثاً، در مورد شکل نمایندگی گروهها نیز تفاوت بزرگی میان آنها به چشم می‌خورد. از آنجا که اغلب گروههای اروپایی بر پایه وابستگی‌های ملی استوارند، می‌توان گفت که این گروهها نماینده مجموع اعضاء گروههای ملی و ابسته به خود می‌باشند. بنابراین، منافع بخشی بیش از منافع فردی در این گروههامدنظر قرار می‌گیرد. به طریق اولی، در میان گروههای دینفع بخشی نیز، آندسته از گروههایی که در سطوح ملی از موقعیت مستحکم‌تر و سازمان یافته‌تری برخوردارند (مانند تولیدکنندگان مواد لبنی و صاحبان کارخانجات نساجی) نقش مهمتری را در گروههای اروپایی مربوط به خود، نسبت به گروههای ضعیف‌تر و سازمان نایافته‌تری که به مراتب از اعضای بیشتر برخوردارند (مانند مصرف کنندگان یا کارفرمایان بخش کشاورزی) ایفا می‌نمایند.

رابعاً، از نظر گستردگی پایگاه اروپایی نیز تفاوت فراوانی میان این گروهها به چشم می‌خورد. در یک سوی طیف، گروههای بیشماری قرار دارند که اعضای آنها فقط از چند کشور اروپایی می‌باشند و این امر، دامنه فعالیت گروههای مزبور را در قلمرو اتحادیه اروپا محدود می‌کند. در سوی دیگر طیف گروههایی قرار دارند که فعالیت آنها به اتحادیه اروپا محدود نمی‌شود و اعضای آنها از سایر کشورهای مختلف اروپایی می‌باشند: به عنوان مثال ETUC و UNICE حدود سی شعبه از ۲۰ کشور دارند. عضویت از این نوع اخیر که ماوراء مرزهای جغرافیایی اتحادیه اروپاست دارای مزایا و مضراتی است: از یکسو این شیوه عضوگیری به تقویت همکاری بین المللی و افزایش منابع گروه منجر می‌شود و از سوی دیگر، موجب پراکندگی قدر ت تمرکز و در نتیجه، تضغیف قدرت اعمال نفوذ گروه بر اتحادیه اروپا می‌گردد (انتقادی که معمولاً بر ETUC وارد می‌شود).

به لحاظ منابع، بیش از نصف گروههای اروپایی گردش سرمایه‌ای متجاوز از ۱۰۰/۰۰۰

یورو دارند. به لحاظ پرسنل، بیش از نصف آنها حداقل سه نفر، بیش از یک سوم آنها پنج نفر یا بیشتر، و بیش از ده درصد آنها ۱۱ نفر یا بیشتر نیروی انسانی دارند[1] گروه‌هایی که از بیشترین منابع برخوردارند اکثراً یا گروه‌های بزرگ تجاری اند ـ مثل شورای صنایع شیمیایی اروپا (CEFIC)، COPA، UNICEE، کمیته بیمه اروپا (CEA). و فدارسیون انجمن‌های صنعت داروسازی اروپا (EFPIA) ـ یا گروه‌های ذینفع عمومی جهانی‌اند مانند دوستان زمین[2] و صندوق جهانی طبیعت[3]، گروه‌های که از کمترین منابع برخوردارند نوع خاصی را شامل نمی‌شوند بلکه در برگیرنده منافع عمومی تجاری هستند، و سایر گروه‌ها معمولاً از پشتوانه مشارکتی قوی برخوردار نبوده و / یا پایگاه عضویت آنها محدود می‌باشد.

بنابراین منابع گروه‌ها نیز بسیار مختلف هستند. از یک سو گروه‌هایی برخوردار از منابع بسیار خوب با بیست پرسنل یا بیشتر وجود دارند (CEFIC با حدود ۱۰۰ و COPA با حدود ۵۰ پرسنل به ترتیب بزرگترین گروه‌های باشند). از سوی دیگر برخی گروه‌ها حتی یک کارمند استخدام نمی‌کنند و از طریق شعب، مشاوران، و نمایندگان پاره‌وقت و موقت آن هم به هنگام نیاز استفاده می‌کنند. (افراد زیادی نیز آماده‌اند به صورت قراردادی کار کنند: حدود ۱۴۰ مراکز مشاورهٔ حرفه‌ای عمومی و ۱۶۰ شرکت حقوقی در بروکسل مستقرند که آماده انجام کارهای مربوط به "تجارت در EU"می‌باشند.)

ساختار سازمانی اغلب گروههای اروپایی، بسیار سست است. ارگانهای مرکزی این گروهها، از اختیارات چندانی برخوردار نیستند و بیشتر تحت تأثیر وابستگی‌های ملی خود عمل می‌نمایند، ضمن اینکه تعلقات ملی نیز در اغلب موارد، خودمختار عمل کرده و مرکزیت گروه را نادیده می‌گیرند. به علاوه، تصمیمات کلیدی در مرکز غالباً فقط با اتفاق آرا اتخاذ می‌شوند، اگرچه برخی گروهها مقرراتی در خصوص روش رأی‌گیری اکثریت نسبی در مورد برخی مسایل دارند. این ساختارهای سست سازمانی، از دامنه تأثیرگذاری گروههای اروپایی می‌کاهد زیرا از

1. Greenwood, 1999.
2. Friends of the Earth.
3. World Wide Fund for Nature.

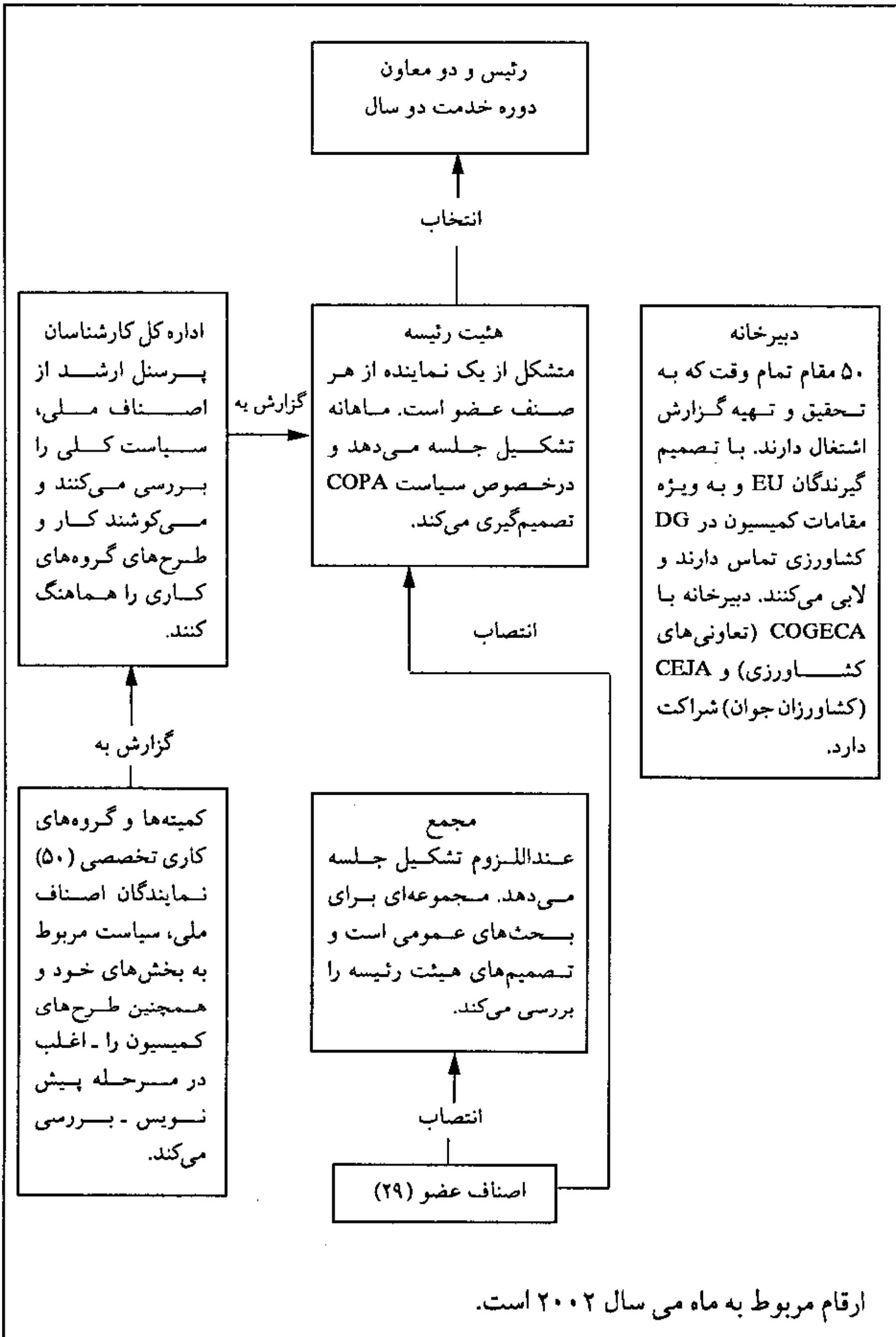
سرعت عکس العمل آنها کاسته و ارائه نقطه نظرات مشترک به جای برخی توافق‌های مبهم را برای ایشان مشکل می‌سازد. اما همزمان، اقدام برای استقرار ساختارهای قدرتمند تشکیلاتی، این خطر را به دنبال دارد که گروه‌های غیروابسته یا شعب ملی تقریباً بـه طـور انـحصاری بـر فعالیت‌های ملی خود متمرکز شوند.

گستره و پیچیدگی ساختارهای سازمانی، در گـروههای اروپـایی مـتفاوت است. هـر چـه گروهها، تخصصی‌تر و به لحاظ منابع فقیرتر باشند، بیشتر بـر یک مـبنای رشـد نـایافته‌تر (و معمولاً فقط در قالب برگزاری جلسات سالانه و جلسات کمیته اجرایـی کـه در صـورت لزوم تشکیل می‌شود) حرکت می‌کنند. حال آنکه گروههایی که در مقوله گروههای چتر قرار می‌گیرند، ساختاری بسیار گسترده و پیچیده دارند که عمدتاً متشکل از جلسات عمومی سالانه (حداقل یکبار در سال)، کمیته اجرایی که هر چهار یا شش هفته تکشـیل جـلسه مـی‌دهد، کـمیته‌های تخصصی سیاست‌گذاری که تعداد جلسات آنها بستگی به موضوع در دست بررسی دارد، یک رییس و یک دبیرخانه تمام وقت به ریاست دبیرکل، می‌باشد. COPA دارای توسعه یافته‌ترین ساختار می‌باشد (نمودار ۱-۱۱).

و بالاخره در رابطه با کارکردهای گروههای اروپایی، باید گفت که این گروهها معمولاً دو کار اصلی انجام می‌دهند: اول، آنها به دنبال جمع‌آوری و مبادله اطـلاعات از طـریق یک فـرآیـند دوجهته (میان ارگانهای اتحادیه اروپا، و میان آنها با اجزاء ملی خود) می‌باشند. ثانیاً این گروهها، تلاش می‌کنند که علایق و سیاستهای خویش را در سیاستهای اتحادیه اروپا بگنجانند و در این راه از حربه تشویق و اعمال فشار به طراحان و مجریان این سیاستها، استفاده می‌کنند.

البته، همه گروههای اروپایی به یک اندازه توانایی یا تمایل به اجرای این کارکردها ندارند: به عنوان مثال در بخش‌هایی که سـیاست‌گذاری EU گسـترش چـندانـی نـیافته است، گـروههای اروپایی، معمولاً برای کارکردهای نوع اول نسبت به نوع دوم اولویت قائلند.

نمودار ۱-۱۳ ساختار سازمانی COPA



دسترسی به تصمیم گیرندگان

ماهیت طویل، پیچیده و چند لایه فرآیندهای اروپایی، نقاط دسترسی و نفوذ متعددی را پیش پای گروههای ذینفع اروپایی قرار داده است و این امکان را فراهم آورده است که این گروهها از تحولات درونی اتحادیه اروپا پیشاپیش مطلع گردند و ترتیبات لازم را برای تحت تأثیر قراردادن افراد ذینفوذ، تصمیم‌گیرندگان و مجریان اروپایی اتخاذ نمایند. نقاط اصلی دسترسی عبارتند از: دولت‌های ملی، کمیسیون، و پارلمان اروپا.

دولت‌های ملی

مشکل بزرگ عناصر ذینفوذ، عدم امکان تماس مستقیم آنها با شورای وزیران یا شورای اروپاست. یک علت وجود مشکل عملی برای کانال زدن به مذاکرات بین المللی است که یکی از دلایلش اینست که این نشست‌ها، معمولاً در پشت درهای بسته انجام می‌شوند ولی علت اصلی آنست که هیچیک از دو نهاد مذکور مایل نیست خود رابه عنوان یک موجودیت جمعی گاه و بی گاه در دسترس مستمر این گروهها قرار دهند. بنابراین، امکان تماس مستقیم گروههای مزبور با نهادهای اروپایی بسیار محدود می‌باشد و تنها منحصر به‌گروههای فوق‌العاده قدرتمند می‌گردد. بر این اساس، رییس یک شورای بخشی ممکن است، هراز چندگاهی با رییس یک گروه قدرتمند اروپایی دیدار کند و یا اینکه یک پیشنهاد کتبی از سوی یک گروه ذینفوذ رسماً قبل از آغاز جلسات ادواری شورای اروپا و شورای وزیران تقدیم و توزیع گردد. اما، معمولاً تنها راهی که یک گروه اروپایی می‌تواند از طریق آن امیدوار به برقراری ارتباط با شورای اروپا یا شورای وزیران و اعمال فشار احتمالی بر آنان باشد، راه غیرمستقیم است: از طریق دولت یا دولتهایی که از مسئله موردنظر اظهار حمایت کرده و به نمایندگی از جانب آنها در نهادهای اروپایی عمل نمایند.

بنابراین، گروههای ذینفع اروپایی (و به ویژه ملی) وقت زیادی را صرف تحت تأثیر قرار دادن مواضع متخذه از سوی دولتهای ملی در مذاکرات اتحادیه اروپا می‌کنند. در مورد شورای

اروپا، این اعمال نفوذ به مراتب دشوارتر است زیرا رهبران ملی به آسانی اجازه نمی‌دهند بطور مستقیم تحت تأثیر قرار گیرند. اما، یکی از مزایای شورای وزیران اروپا این است که جلسات این نهاد به صورت علنی برگزار می‌شود و این به علت چند عامل می‌باشد که از میان آنها، عوامل زیر حائز اهمیت می‌باشد: برخی از گروههای ذینفع، از قبیل اغلب گروههایی که در بخش کشاورزی ملی فعالیت می‌کنند (به علت ترکیبی از دلایل سیاسی، اقتصادی، فنی و غیره)، از پایگاه داخلی قدرتمندی در ادارات دولتی مربوطه برخوردارند و این بدان معنی است که در مورد پیشنهادات و طرحهای مطروحه در شورای وزیران، با ایشان نیز مشورت می‌شود. وقتی یک مسئله فنی و پیچیده در دست بررسی است، دولتها معمولاً در مراحل اولیه فرآیند شورا از مشورت‌ها و توصیه‌های این گروهها بهره‌مند می‌گردند (در این مرحله، گروههای تحقیق و یا اعضای کمیته مدیریت مستقیماً با نمایندگان گروههای ذینفع تماس برقرار می‌کنند). اگر همکاری یک گروه ذینفع برای اجرای مؤثر یک طرح اروپایی ضروری باشد، نظرات این گروه به دقت مدنظر اتحادیه اروپا قرار می‌گیرد و از نمایندگان آن برای شرکت در جلسات نهادهای اروپایی و ابراز نظر، دعوت به عمل می‌آید.

این مسئله نشان می‌دهد که چرا گروههای ذینفع علاوه بر تلاش برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیریهای شورا در صدد جلب نظر دولت‌های ملی نیز می‌باشند: برای اعمال نفوذ بر روش اجرای تصمیمات EU. یک راه برای نیل به این هدف، رساندن نظرات گروههای ذینفع به گوش دولتمردان ملی در مقطعی است که مسئله اتخاذ ترتیبات ملی برای اجرای دستورالعمل‌های اتحادیه اروپا در دستور کار دولت قرار دارد. در مواردی که نتوان وزارتخانه‌های مربوطه را تشویق به عدم نظارت خیلی دقیق یا ایجاد تأخیر نمود، تلاش می‌شود که در مرحله اجرای دستورالعمل‌هایی چون ذخیره‌سازی مواد سمی، یااستاندارد ایمنی در محل کار، به امتیازات مالی مهم دست پیدا کرد.

کمیسیون

کمیسیون، هدف اصلی اکثر گروههای دینفع اروپایی می‌باشد. علت این امر نیز آن است که کمیسیون در قلب فرآیند تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا قرار دارد: در پیشنهاد و تدوین سیاست‌ها، اتخاذ تصمیم نهایی در برخی عرصه‌ها، تعقیب طرحها در سیکل قانونگذاری، اداره برنامه‌های هزینه بر اتحادیه اروپا، و بالاخره اجرای سیاستهای مصوبه، از جمله مسئولیتهای بسیار مهم این نهاد می‌باشند. یکی از دلایل فرعی برای مرکز توجه قرارگرفتن کمیسیون، سهل‌الوصول بودن آن است.

کمیسیون، خود را در دسترس گروههای ذینفع اروپا قرار داده است زیرا از این طریق چند فایده عمده می‌برد. اولاً گروههای ذینفع معمولاً به اطلاعات تخصصی و دانش فنی که مورد نیاز کمیسیون است دسترسی دارند و به خوبی می‌دانند که اگر کمیسیون بخواهد به نحو مطلوب به وظایف خود عمل کند به چه چیز احتیاج دارد. ثانیاً موضع کمیسیون در مذاکرات این نهاد با شورای وزیران هنگامی تقویت می‌شود که بتواند نشان دهد که طرح پیشنهادی از حمایت گروههای ذینفع اروپایی برخوردار است (به عنوان مثال، بسیاری از اقدامات کمیسیون برای نزدیک کردن استانداردهای اروپایی به هم، مورد حمایت شرکت‌های چندملیتی قرار دارد و در برخی موارد حتی از فشارهای این شرکت‌ها، ناشی می‌شود) .و ثالثاً، اگر کمیسیون با گروههای ذینفع مشورت نکند و نظر آنها را جلب ننماید (روی دیگر سکه) و طرحها و پیشنهاداتی را مطرح نماید که مورد مخالفت شدید گروه‌های دینفع قرار گیرد، طرح مزبور احتمالاً با مخالفت شدید در سطح شورای وزیران ربرو خواهد شد. رابعاً، وقتی گروههای ذینفع (به ویژه در سطح اروپا) با مواضع واحد و منسجم عمل نمایند، کمک زیادی به کمیسیون کرده‌اند زیرا به آن اجازه داده‌اند به دیدگاه‌هایی که قبلاً مورد توافق قرار گرفته‌اند بپردازد و آن راقادر ساخته‌اند از گرفتار شدن در اختلافات ایدئولوژیک و ملی میان گروههای بخشی مصون باشد. به همین دلیل، ادارات کل کمیسیون ،کلاً گروههای اروپایی شناخته شده" را در جریان طرحها و پیشنهادات گذاشته و از نظرات و علایق ایشان مطلع گشته و در صورت لزوم با آنها به مشورت می‌پردازند.

(هیچ قانون صریحی در زمینه به رسیمت شناختن این گروهها از این نظر که نظام درستی برای اعتبار بخشیدن یا ثبت آنها وجود ندارد، دراختیار نیست، اما، از مشورت غیررسمی با این گروهها در قوانین اروپایی سخن به میان آمده است. علت اصلی به رسمیت نشناختن این گروهها، این است که کمیسیون، گروههای ذینفع موجود را یک گروه اروپایی واقعی نمی‌داند ـ شاید به دلیل اینکه فقط از دو یا سه شرکت بزرگ تشکیل شده‌اند ـ و یا اینکه به نظر نمی‌رسد در "اجرای" نظرات مورد توافق و هماهنگ، مؤثر عمل کنند).

تقریباً تا اواسط دهه ۱۹۷۰، کمیسیون در مذاکره با گروههای ذینفع، برای گروههای اروپایی نسبت به گروههای ملی، اولویت قائل بود. به طریق اولی، کمیسیون بر دولتهای ملی بیش از سطوح مادون ملی تاکید می‌کرد. اما، این گرایش، از آن به بعد تعدیل شد و نقطه نظرات گروههای بزرگ اروپایی و ملی که اطلاعات و دانش فنی مفید و قابل عرضه‌ای داشتند، به طور جدی مورد توجه کمیسیون اروپایی قرار گرفت. روش هایی که این تماس‌ها و ارتباطات بر اساس آنها انجام می‌گیرد متعددند ولی می‌توان آنها را به دو گروه کلی رسمی و غیررسمی تقسیم‌بندی کرد. این روشها عبارتند از:

● سیستم گسترده کمیته‌های مشورتی که پیرامون کمیسیون تشکیل شده است. هدف اصلی از تأسیس این کمیته‌ها، فراهم آوردن یک امکان رسمی برای طرح نظرات گروههای ذینفع و مطلع گشتن نهادهای اروپایی (به ویژه کمیسیون) از این نظرات است (به فصل ۸ مراجعه کنید).

● گفت و گوی اجتماعی فرصت تبادل نظر میان کمیسیون و دو سوی صنعت را فراهم می‌آورد. از سال ۱۹۸۵ تاکنون، گفت و گوی اجتماعی توانسته است بارها و بارها در ارشدترین سطوح و همچنین در سطوح گروه‌های تحقیق نمایندگان کمیسیون، نمایندگان اتحادیه‌های کارگری از ETUC و نمایندگان دو سازمان بزرگ کارفرمایی ـ و صنعتی ـ UNICE و مرکز اروپایی بنگاههای مشارکت عمومی (CEEP) ـ را گرد هم آورد. منشور اجتماعی معاهده ماستریخت، حیطه مشورت‌های کمیسیون با مدیریت و کارگران را تا حد زیادی افزایش داد و حتی این امکان به وجود آمده است که لوایح قانونی در این چارچوب تنظیم شوند.

● کمیسرها و مقامات ادارات کل به کرات با هیاتهای نمایندگی گروههای ذینفع مختلف دیدار می‌کنند.

● نمایندگان کمیسیون به منظور دیدار با گروههای دینفع و شرکت در کنفرانسها و سمینارهایی که در آن‌ها گروههای مزبور حضور دارند به کرات به کشورهای عضو سفر می‌کنند.

● تعداد معدودی از گروههای بزرگ‌تر اروپایی از نمایندگان کمیسیون برای شرکت در جلسات گروه‌های تحقیق و کمیته خود دعوت به عمل می‌آورند.

● برگزاری جلسات غیررسمی و مکالمات تلفنی میان مقامات کمیسیون و نمایندگان گروههای ذینفع پدیده‌ای رایج است.

● گروههای ذینفع، معمولاً انبوهی از اسناد مکتوب اطلاع رسانی، خبری و سیاستگذاری را در اختیار کمیسیون قرار می‌دهند.

طبعاً ابعاد و ماهیت روابط میان این گروهها باکمیسیون، متفاوت است و چند عامل در این تفاوت دخیل می‌باشند. یک گروه دینفع کوچک که در یک زمینه تخصصی عمل می‌نماید، تنها می‌تواند خواستار تماس پراکنده با مقامات رده متوسط یک DG خاص باشد. در حالیکه یک گروه چتر فعال و قدرتمند، می‌تواند به طور منظم در جلسات رسمی کمیسیون در نقاط و مراحل مختلف شرکت کند. به منظور نشان دادن گستردگی این روابط، اشاره به کانال‌های ارتباطی COPA با کمیسیون خالی از فایده نیست: تقریباً هر سه ماه یک بار، هیأت رییسه COPA با کمیسر کشاورزی ملاقات می‌کند؛ دبیرکل COPA و مدیرکل DG کشاورزی به طور منظم با یکدیگر ملاقات و گفتگوی تلفنی دارند؛ کارکنان COPA در تمامی سطوح در تماس تقریباً دائم و مستمر با کارکنان DG کشاورزی بوده و در حدی کمتر با کارکنان دیگر DGها (به ویژه DG بودجه) تماس برقرار می‌نمایند؛ و COPA مستقیماً و یا از طریق اجزای ملی خود، در تمامی کمیته‌های مشورتی کشاورزی و نیز کمیته‌های مشورتی عمده دیگری مانند کمیته دائم اشتغال و کمیته هماهنگ‌سازی قوانین حضور فعال می‌یابد.

پارلمان اروپا

آنچه به ویژه در خصوص میزان رو به تزاید لابی کنندگان در اجلاس‌های استراسبورگ قابل توجه است، اینست که با رشد نقش و نفوذ EP در سیستم EU، توجه گروه‌های ذینفع به شکل فزاینده‌ای به آن(EP) جلب شده است. از جمله امکاناتی که گروههای ذینفع برای اعمال نظر پارلمان اروپا در دست دارند می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

● EP مهمترین لوایح قانونی را مورد بررسی قرار می‌دهد و به ویژه در حین اجرای آیین کار تصمیم‌گیری مشترک در موضعی قرار دارد که می‌تواند نفوذ قابل توجهی بر مفاد لایحه اعمال کند (فصل‌های ۱۱ و ۱۵ را ببینید). بنابراین لابی با MEPها و به ویژه گزارشگران و اعضای کمیته‌هایی که با لایحه قانونی مربوطه سر و کار دارند بسیار به سود گروه‌های ذینفع تمام خواهد شد. فقدان نسبی نظام گروه‌های سیاسی در EP (نسبی به این معنا که نظام حزبی در مجامع قانونگذاری اکثر کشورهای عضو وجود دارد) امکان "تدلیس" تک تک MEPها را فراهم ساخته است.

● قدرتی که معاهده ماستریخت در اختیار پارلمان قرار داده است و به موجب آن EP می‌تواند از کمیسیون بخواهد که اسناد قانونی را تقدیم نماید، این امکان را فراهم آورده است که گروههای ذینفع با استفاده از نمایندگان پارلمان، برخی طرحهای قانونی را به سود خود به جریان اندازند.

● آندسته از نمایندگان و مقاماتی که به تنظیم گزارش برای کمیته‌های EP اشتغال دارند، اغلب با مقاصد خاصی خود به گروه‌های ذینفع نزدیک شده یا به آنها اجازه تماس می‌دهند. این امر می‌تواند دلایل متعددی داشته باشد اما معمولاً علت، اینست که آنها می‌خواهند از دانش و معلومات تخصصی گروه‌های ذینفع بهره ببرند و / یا اینکه پیشرفت آتی گزارش‌ها در صورت عدم مواجهه آنها با مخالفت جدی گروه‌های ذینفع آسان‌تر خواهد شد.

● گروههای ذینفع، از فرصت‌های متعددی برای برقراری تماس مستقیم با کمیته‌های EP و گروههای سیاسی برخوردارند. به عنوان مثال، کمیته‌ها برخی مواقع تحقیقاتی را انجام می‌دهند

و معمولاً دقیقاً به دلیل ملاقات با نمایندگان گروههای ذینفع، به کشورهای عضو سفر می‌کنند در حالی که گروههای سیاسی گاهی اوقات که لازم تشخیص دهند از نمایندگان برجسته این گروهها برای سخنرانی دعوت می‌کنند.

● می‌توان اقداماتی برای تشویق MEPها برای ارایه گزارش به ابتکار خود آنها انجام داد. اگر توفیقی حاصل شود ـ و معمولاً در این رابطه وضعیت نسبت به زمانی که آیین کار کمیسیون الزام به گزارش‌دهی می‌نماید (همانطور که در بالا اشاره شد) و گزارش مربوطه باید مورد حمایت اکثریت MEPها قرار گیرد، بهتر است ـ آنگاه، این امر کمیسر و / یا شورا را به انجام اقدام مورد نظر خود تشویق خواهد کرد.

● گروه‌های رابط یا واسطه که (همانطور که در فصل ۱۱ توضیح داده شد) سازماندهی سستی دارند و گروه‌بندی‌های داوطلبانه از MEPهایی که نگرانیهای مشترکی نسبت به موضوعات یا حیطه‌های کاری خاصی دارند اهداف طبیعی گروه‌های ذینفع هستند. برای مثال گروه‌های ذینفعی که نماینده معلولان هستند، به روشنی مایلند با گروه رابط معلولان در تماس باشند، در حالی که گروه‌های نماینده تولیدکنندگان مرکبات یقیناً می‌خواهند ـ در میان سایر موارد ـ با گروه‌های رابط اسرائیل و مدیترانه در ارتباط باشند.

● گردش عمومی اطلاعات وادبیات میان نمایندگان پارلمان اروپا، می‌تواند تصویری مثبت از یک گروه ذینفع ارائه داده و یا جو عمومی پارلمان را به جهتی که مدنظر گروه مزبور می‌باشد، هدایت نماید.

● می‌توان برای تشویق هر یک MEPها برای مطرح کردن موضوعات به طور مشترک با دولت‌ها و با کمیسیون اقداماتی انجام داد.

کلیه این راهها مورد استفاده گروه‌های ذینفع قرار می‌گیرند. گروهی که بزرگ‌تر باشد و تحقیق علمی بیشتری صورت دهد ـ که غالباً گروه‌های تجاری اینگونه‌اند ـ از اکثر این راهها و لو به اندازه کم بهره می‌گیرند.

بنابراین گروههای ذینفع کانالهای متعددی برای پیشبرد اهداف خویش در اختیار دارند. اینکه

کدام کانال مناسب‌تر، عملی‌تر و مؤثرتر می‌باشد بستگی به شرایط دارد. به عنوان مثال، یک مقام رسمی محلی که برای اخذ اعتبار از صندوق‌های ERDF تلاش می‌کند، باید حتماً تماسهای نزدیکی را با دبیرخانه DG سیاست‌گذاری منطقه‌ای برقرار نماید، اما در عین حال باید روابط ارگان متبوع او با مقامات منطقه‌ای و ملی نیز حسنه باشد زیرا ERDF بر مبنای مشارکت اتحادیه اروپا ـ ملی ـ منطقه‌ای عمل می‌نماید. برعکس، یک گروه مدافع محیط زیست در کشوری که دولت آن هیچگونه همراهی و همدلی با "مسایل سبز" از خود نشان نمی‌دهد، باید فعالیت خود را در قالب گروههای ذینفع اروپایی متمرکز سازد تا اطلاعات لازم را منتشر ساخته و روابط خود را توسعه دهد و مبارزه‌ای را به پیش برد که EP را تشویق به گذراندن یک قطعنامه درباره مسئله مورد نظر خود کند؛ کمیسیون را برای تهیه طرحهای قانونی و افزایش تلاش برای اطمینان از اجرای صحیح طرحهای موجود، تحت فشار قرار داده؛ و از طریق برخی از گروههای ملی که در دولت خود نفوذ دارند، راهی به درون شورای وزیران پیدا کند.

نفوذ

عواملی که در میزان نفوذ گروههای ذینفع در سطح اروپایی مؤثرند، همانند عوامل مربوط به گروههای ذینفع ملی می‌باشند. قدرتمندترین و مؤثرترین گروههای ذینفع، گروههایی هستند که حداقل برخی از خصوصیات زیر را دارا باشند:

کنترل دانش تخصصی و اطلاعات کلیدی

سیاست‌گذاری مناسب و اجرای صحیح، در گرو دانش فنی و نکاتی است که اغلب، تنها از طریق گروههای ذینفع در اختیار مقامات اتحادیه اروپا قرار می‌گیرند. این مسئله موقعیتی بالقوه ممتاز به برخی از گروههای ذینفع می‌بخشد (مؤید مطلب مذکور، تا حدی، این واقعیت است که نفوذ اعمال شده از سوی گروه‌های ذینفع از طریق محافل رسمی در کمیته‌های مشورتی تخصصی، اغلب، بسیار بیشتر از نفوذ اعمال شده در محافل عمومی‌تری چون ESC یا COR است.)

منابع کافی

هرچه یک گروه ذینفع به منابع بیشتر و بهتری دسترسی داشته باشد، توانایی بیشتری را نیز در استفاده از ابزارها و تاکتیکهای مختلف در برخی نقاط مهم و بالقوه دسترسی به اتحادیه، داراست. مثلاً در رابطه با پیشنهاد طرحهای قانونی، یک گروه ذینفع قدرتمند، در موضعی قرار دارد که می‌تواند کمیسیون، EP و شاید شورا را با نظرات خویش تغذیه و هدایت نماید و از مراحل مقدماتی آغاز این روند تا تصمیم‌گیری نهایی، حضوری مؤثر داشته باشد. به همین ترتیب، یک مقام محلی یا منطقه‌ای که امیدوار است اعتباراتی از صندوق‌های اتحادیه اروپا دریافت کند اگر افرادی را در خدمت داشته باشد که بدانند چه چیز در دسترس است و چگونه و با چه ابزارهای رسمی و غیررسمی می‌توان به آن نائل شد، احتمالاً در کار خود موفق‌تر خواهد بود.

وزنه اقتصادی

گروههای مهم اقتصادی (شرکت‌های بزرگ و یا سازمانهای نمایندگی فرابخشی) معمولاً درصدر توجه تصمیم گیرندگان اتحادیه اروپا قرار دارند زیرا به ویژه، همکاری آنها، در مرحله طراحی و اجرای سیاستهای اروپایی الزامی و حیاتی است. به عنوان مثال، تشویق سرمایه‌گذاری در سطح اتحادیه اروپا، افزایش اشتغال در مناطق کمتر توسعه یافته، تنظیم رفت و آمدها و دادوستدهای میان مرزی، و یا ارتقاء سطح بهره‌وری صنعتی، بدون مساعدت این گروهها، امکانپذیر نیست. مثال هایی از اهمیت عامل وزنه اقتصادی در نفوذ سیاسی عبارتند از: شیوه موفقیت صنعت شیمی در تشویق کمیسیون به تحقیق درباره موارد متعدد ادعاهای بازارشکنی ـ از طریق گروه اروپایی CEFIC؛ شیوه همکاری نزدیک EUROFER (انجمن تولیدکنندگان فولاد) با کمیسیون و دولت‌ها برای محدود ساختن خسارات وارده بر اعضای خود در اثر اجرای برنامه‌های عمل متقابل در عرصه فولاد؛ و شیوه تشویق کمیسیون توسط صنعت داروسازی ـ که از طریق EFPIA عمل می‌کند ـ به اینکه اجازه دهد خود به سازماندهی خویش

بپردازد نه دیگران. گرین وود در خصوص دستاورد EFPIA خاطر نشان می‌سازد[۱] که "اجرای کارکرد عمومی توسط EFPIA بر مبنای قواعد تنظیم‌کننده فعالیت به ابتکار خود این دستگاه این سازمان را به یک مکانیسم حاکم تمار عیار تبدیل می‌کند".

وزنه سیاسی

بسیار از گروههای ذینفع از سرمایه‌های سیاسی برخوردارند که معمولاً از طریق دولت‌ها از آنها بهره می‌برند. به عنوان مثال، یک گروه فشار ملی که با حزب حاکم آن کشور روابط نزدیک دارد می‌تواند دولت را وا دارد که به نمایندگی از جانب آن در شورای وزیران سخن بگوید. در سطحی وسیعتر، باید عوامل انتخاباتی را نیز مد نظر قرار داد. وزرای شرکت کننده در شورا، هیچگاه مسایلی را مطرح نخواهند کرد و یا نخواهند پذیرفت که بر آراء رأی دهندگان کلیدی ملی تأثیر سوء بر جای می‌گذارد. سازمانهای کشاورزی در فرانسه، ایتالیا، آلمان و دیگر نقاط اروپا، بهترین نمونه از گروههای ذینفعی هستند که از حربه انتخابات سود می‌برند.

ادعاهای نمایندگی واقعی

گروههای فشار ملی و اروپایی که از حمایت قوی و گسترده یک بخش برخوردارند، به طور طبیعی در موضع قوی‌تر نسبت به گروههایی که از این نفوذ برخوردار نیستند، قرار می‌گیرند. به عنوان مثال، نمایندگی قوی CEFIC علت مهمی بود که موجب گردید که صنعت شیمیایی اتحادیه اروپا بتواند تا حدودی اختیار تنظیم مقررات حاکم بر فعالیت خود را بدست آورد.

انسجام

برخی از گروههای ذینفع که نمی‌توانند به مواضع مشترک و پایدار درباره برخی مسایل

1.Greenwood(1997,pp.21-2).

دست پیدا کنند، از موضعی ضعیف برخوردار می‌باشند. همانطور که در سطور قبل اشاره شد، این مسئله، به ویژه در مورد گروههای ذینفع اروپایی (و بالاخص در مورد گروههای چتر) مصداق دارد زیرا، تنوع و گستردگی اعضاء آنها از یکسو، و ساختار کنفدرالی لرزان آنها از سوی دیگر، دستیابی به انسجام و یکپارچگی گروهی را بسیار دشوار می‌سازد.

دسترسی به تصمیم گیرندگان

اغلب خصوصیاتی که تاکنون به آنها اشاره شد همه در این مسئله که چه گروه ذینفعی به خوبی به تصمیم‌گیرندگان کلیدی دسترسی دارد و چه گروهی ندارد نقش بازی می‌کنند. بدیهی است گروههای ذینفعی که به مقامات کلیدی دسترسی دارند، بهتر از گروههایی که فاقد این مزیت می‌باشند، از تفکر حاکم و تحولات جاری در محافل تصمیم‌گیری آگاه می‌شوند و می‌توانند مسایل خود را از طریق مقامات صاحب صلاحیت دنبال نمایند. در سطح اتحادیه اروپا، COPA بارزترین نمونه از گروههای ذینفع اروپایی است، ضمن اینکه در سطوح ملی نیز اجزاء COPA معمولاً از مواضع قدرتمندی برخوردارند (برای اطلاع بیشتر از کانال‌های دسترسی - و نیز برای اطلاع از نفوذ کلی - گروههای ذینفع در بخش کشاورزی، به فصل ۱۷ مراجعه کنید).

نکات پایانی

دخالت گروههای ذینفع در فرایندهای اتحادیه اروپا، دارای جنبه‌های مثبت و منفی فراوان است و از جمله جنبه‌های مثبت آن می‌توان به دو نکته اشاره کرد: اولاً فعالیت گروههای ذینفع از سویی دامنه مشارکت در مسایل اتحادیه اروپا را وسعت می‌بخشد و از سوی دیگر تضمین کننده این امر است که سیاستگذاری‌ها و تصمیم‌گیریها در این اتحادیه، فقط در دست سیاستمداران و مقامات رسمی متمرکز نمی‌شود. ثانیاً، گروههای ذینفع می‌توانند با اطلاعات و نقطه‌نظرات تخصصی خویش، مقامات اتحادیه اروپا را در جهت ارتقاء کیفیت و کارایی

تصمیم‌گیریها و سیاست‌گذاریهای خود یاری دهند. مهمترین جنبه منفی دخالت گروههای ذینفع در فرایندهای اتحادیه اروپا نیز آن است که برخی از گروههای مزبور، بسیار قدرتمندتر و صاحب نفوذتر از دیگر گروهها می‌باشند. این عدم تعادل، مسایلی را در زمینه احتمال تاثیرگذاری غیردمکراتیک و غیراصولی بر سیاست‌گذاریهای اروپایی و هدایت آنها در جهاتی خاص (مثلاً تدارک یک چارچوب قانونی که در آن منافع تولیدکننده مد نظر قرار گرفته و منافع مصرف کننده و یا مصالح زیست محیطی نادیده گرفته شده است) پدید می‌آورد.

اما، صرفنظر از اینکه فعالیت گروههای ذینفع در مجموع مفید یا مضر است، اهمیت آن فعالیت قابل انکار نیست. گروههای ذینفع، در مرکز جریان اطلاعات کلیدی به داخل و خارج نهادهای اروپایی قرار دارند، و از همان آغاز فرایند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری تا مرحله اجرا، به اعمال نفوذ در آن می‌پردازند. به ندرت می‌توان عرصه‌ای از سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا یافت که گروههای ذینفع در آن حضوری کم و بیش مؤثر نداشته باشند.

بخش چهارم

سیاستها و فرآیندهای سیاستگذاری در اتحادیه اروپا

بخش ۴ به بررسی آنچه EU انجام می‌دهد و چگونگی انجام آن می‌پردازد.

فصل ۱۴ سیاست‌های EU را بررسی می‌کند. خاستگاه‌ها، دامنه، و بافت این سیاست‌ها همگی مورد بررسی قرار می‌گیرند. موضوعات خاص فصل ۱۴ شامل وسعت و تنوع علایق سیاست‌گذاری EU، و ماهیت تکامل نایافته بسیاری از سیاست‌های آن می‌شود.

فصل ۱۵ بر الگوها، رویه‌ها و ویژگی‌های دستگاه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری EU تمرکز یافته است. فصل ۱۵ پس از بررسی نهادها و بازیگران سیاسی EU در قسمت دوم به ماطلعه چگونگی تجمع اجزاء مختلف در کنار یکدیگر می‌پردازد. آنها از چه نوع نظام تصمیم‌گیری و سیاست گذاری اند و به شکل‌گیری چه نظامی از این دست کمک کرده‌اند؟ یکی از اهداف اصلی فصل ۱۵ تأکید بر این نکته است که حتی کلی‌ترین جملات در خصوص چگونگی عملکرد EU معمولاً باید سنجیده ادا شوند. یکی از معدود مواردی که می‌توان با اطمینان در خصوص فرآیندهای EU گفت اینست که آنها فراوان، پیچیده و تنوع هستند. بنابراین شرح واقعاً صحیح چگونگی عملکرد EU مستلزم امری است که صورت تحقق بخشیدن به آن در اینجا میسر نیست: تحلیل آیین‌های کاری و رویه هایی که در هر زمینه سیاست گذاری مربوط به EU جاری و ساری‌اند.

در فصل ۱۶ بودجه EU مورد بررسی قرار می‌گیرد. EU بودجه مورد نیاز خود را از کجا تأمین و چگونه آن را خرج می‌کند؟ فرآیند تصمیم‌گیری در خصوص بودجه که چندین جهت مهم از فرآیندهایی که در زمینه‌های سیاست‌گذاری جاری‌اند متفاوت است نیز در این فصل بررسی می‌شود. فصل ۱۷ یک زمینه سیاست‌گذاری خاصی را عمیقاً بررسی می‌کند. به این ترتیب، فصل ۱۷ حاوی مطالبی متفاوت از رهیافت نسبتاً کلی اتخاذ شده در فصول ۱۴ و ۱۵ است. آنچه مورد بررسی ویژه قرار می‌گیرد، کشاورزی است. دلیل این امر شاخص بودن کشاورزی نیست ـ متنوع بودن فرآیندهای سیاست گذاری EU مانع از این می‌شود که بتوان هر یک از زمینه‌های سیاست گذاری را مانند کشاورزی تشریح کرد ـ بلکه دلیلش صرفاً اهمیت آن در بافت EU است.

روابط خارجی EU که اهمیت روزافزونی دارد، موضوع مورد بررسی فصل ۱۸ می‌باشد. این مطالعه براساس چهار جزء اصلی از سیاست‌های خارجی EU انجام می‌شود: سیاست تجاری، سیاست خارجی و امنیتی، سیاست توسعه و همکاری و بعد خارجی سیاست‌های داخلی.

نهایتاً، فصل ۱۹ بر یکی از مهمترین و یقیناً متمایزترین ویژگی‌های فرآیندهای EU متمرکز گردیده است: مکانیسم‌ها و ترتیبات مورد استفاده دولت‌های عضو برای کنترل روابط خود با EU و حتی الامکان، کنترل خود EU.

فصل چهاردهم

سیاستها

خاستگاههای سیاست‌های اتحادیه اروپا
مسئولیت‌ها و علایق سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا
ویژگی‌های سیاست‌های اتحادیه اروپا
نکات پایانی

خاستگاههای سیاست‌های اتحادیه اروپا

مبانی سیاستهای اتحادیه اروپا را باید در چند نقطه جستجو کرد. بطورکلی، تغییر وضعیت اروپای غربی در دوران پس از جنگ سرد، نقش اصلی را در این رابطه ایفا می‌نماید. وابستگی متقابل و فزاینده در سیسم بین‌المللی، وجود مرزهای ملی را بی‌مورد ساخته و تداوم حیات این مرزها، هر روز بیشتر از روز پیش با نیروهای سیاسی اقتصادی و واقعیتهای موجود جهان، در تضاد قرار می‌گیرد. این وابستگی متقابل، دولتهای اروپای غربی را تشویق کرده است که مسئولیتهای خویش را در زمینه سیاست‌گذاری به سطحی «عالی تر» واگذار نمایند تا بدین ترتیب، به دنیایی جدید شکل دهند، آنرا مدیریت و کنترل کنند، از آن بهره‌برداری نمایند و همگام با آن حرکت کنند.

معاهدات، در سطح خاصی جزء اصلی تعیین سیاست EU به شمار می‌روند. اما، نفوذ این معاهدات، آن قدر که همگان تصور می‌کنند، گسترده نیست. بدیهی است که این معاهدات،

فراهم می‌آورند. برای مثال برخی سیاستهای «محوری» اتحادیه اروپا، مانند سیاست بازرگانی مشترک (CCP)، سیاست مشترک کشاورزی (CAP) و سیاست رقابت، ریشه در معاهده EEC (EC کنونی) دارند (اگرچه نمی‌توان این حکم را در مورد تمامی اصول آنها تسرّی داد). به همین ترتیب مسایل مربوط به فولاد و ذغال اروپا را احتمالاً بدون مراجعه به معاهده پاریس نمی‌توان به درستی درک کرد. اما، مفاد این معاهده در خصوص توسعه سیاست‌گذاری‌ها، تحقق آنرا تضمین نمی‌کند. سیاست مشترک حمل و نقل تاکنون در اروپا پیشرفت چندانی نداشته است، این در حالی است که سیاست مزبور در معاهده EEC/EC نیز پیش‌بینی شده بود. همچنین امیدهای فراوانی که به تحقق اهداف اوراتم بسته شده بود جامعه عمل نپوشید. سومین نمونه که پیامدهای آن نیز برای آینده اتحادیه اروپا بسیار مهم می‌باشد، اجرای بسیار محدود ضوابط پیش‌بینی شده در بخش سوم از عنوان دوم معاهده EEC می‌باشد که به موجب آن از اعضاء جامعه خواسته می‌شود که سیاستهای کلان اقتصادی خود را یک "امر مشترک اروپایی" تلقی کرده، درباره مسایل عمده اقتصادی و مالی با یکدیگر به مشورت پرداخته و سیاستهای مربوطه را با هم هماهنگ سازند. در عمل، کاملاً روشن شده است که علیرغم همکاری و مشورت در این عرصه‌ها (که عمدتاً تحت نظارت شورای وزیران Ecofin و از طریق کمیته‌های متشکل از مقامات ارشد ملی تحقق می‌یابد) کشورهای اروپایی، آنچنان که در معاهده آمده است، با یکدیگر همکاری نزدیک ندارند. بعلاوه، یکی از گامهای عمده‌ای که در جهت همکاری مالی میان کشورهای عضو برداشته شده (ایجاد سیستم پولی اروپا در سال ۱۹۷۹ (EMS) که از جمله اهداف آن تعیین و تثبیت نرخ‌های حداکثر و حداقل برای مبادلات ارزی در چارچوب این سیستم می‌باشد)، در چارچوبی خارج از ضوابط معاهده مزبور تحقق یافته است. زیرا بسیاری از محافل اروپایی نسبت به عدم انعطاف‌پذیری رهیافت حاکم بر معاهده، ابراز نگرانی کرده و برخی از کشورهای اروپایی نیز (بویژه انگلیس) مایل به مشارکت کامل در این سیستم نبودند. تنها در سال ۸۸–۱۹۸۷، یعنی سی سال پس از امضای معاهده EEC، حرکت رسمی، روشن و قابل ملاحظه در جهت نیل به همگرایی اقتصادی و پولی میان کشورهای اروپایی آغاز گردید.

اگر مفاد معاهده هیچ تضمینی برای توسعه سیاست گذاری فراهم نکرده است این فقدان مانعی هم در برابر توسعه آن محسوب نمی‌شود. سیاست زیست محیطی اروپا، خود گواه این مدعاست. محیط زیست، تا مقطع تصویب قانون اروپای واحد هیچ جایگاه خاصی معاهدات نداشت. معهذا، از اوایل دهه ۱۹۷۰، برنامه‌هایی برای تنظیم سیاست زیست محیطی جامعه، تدوین و عرضه گردید و قوانین مربوط به آن از تصویب گذشت. مواد (تقریباً) جامع ۱۰۰ و ۲۳۵ از معاهده EEC/EC (مواد ۹۴ و ۳۰۸ بعد از معاهده آمستردام) مجوز حقوقی این امر را صادر می‌کنند. ماده ۱۰۰ به جامعه اجازه می‌داد برای نزدیک سازی قوانینی که مستقیماً بر تأسیس و عملکرد بازار واحد اروپا» تأثیر گذارند، بخشنامه صادر کند و ماده ۲۳۵ اتخاذ «ترتیبات مناسب» را در مسیر نیل به بازار واحد اروپا (که یکی از اهداف جامعه اقتصادی اروپاست) پیش‌بینی می‌کرد. بنابراین، سیاست زیست محیطی، توانست به یک مبنای حقوقی آزمایشی دست پیداکند. اما، حتی لیبرالی‌ترین قرائت از مواد را نیز نمی‌توان به برخی عرصه‌های سیاستگذاری تسرّی داد. در عین حال این بدان معنا نیست که مواد مزبور مانع تحقق توسعه سیاستگذاری گردیده‌اند. همکاری در عرصهٔ سیاست خارجی، قبل از تصویب SEA خود گواه این مدعاست. اعضای EC با اطلاع از اینکه برای این همکاری، هیچگونه پیش‌بینی در معاهدات به عمل نیامده بود و خود تمایلی به محول کردن چنین مسأله حساسی به کانال‌های رسمی و محدودیتهای موجود در فرآیندهای عهدنامه‌ای نداشتند، در اوایل دهه ۱۹۷۰ مکانیسم جدیدی را ابداع نمودند که همکاری سیاسی اروپا (EPC) نام گرفت. این مکانیسم، در راستای ضوابط و چارچوب رسمی معاهدات بود نه در چارچوب آن.

همکاری سیاسی اروپا که بار توسط قانون اروپای واحد مشروعیت حقوقی (ولی نه از نظر معاهده EEC) پیدا کرد، به زودی به مبنایی برای سیاست خارجی و امنیتی مشترک (CFSP) که یکی از ارکان معاهده ماستریخت بود، مبدل گردید. این «تحول قانونی» سیاست خارجی، یکی از ویژگیهای بارز تحول سیاستگذاری در اتحادیه اروپا به شمار می‌رود: معاهدات، تسهیل کننده و تقویت کننده این تحول محسوب می‌شوند اما، اغلب علت اصلی آن نمی‌باشند در واقع،

بسیاری از اصلاحات معاهدات موسس که از طریق قانون اروپای واحد، معاهده ماستریخت و معاهده آمستردام صورت گرفت، فقط تغییراتی را به رسمیت شناخت، که در خارج از چارچوب این پیمانها، جریان داشته‌اند.

بنابراین اگر معاهدات توسعه سیاست گذاری را فقط تا حدی تبیین می‌کنند، پس عوامل دیگر مؤثر در این رابطه کدامند؟ سه عامل از میان این عوامل، اهمیتی ویژه دارند: رهبری کمیسیون؛ برداشت‌های دول عضو از آنچه مطلوب است؛ و توانایی‌های فردی و جمعی کشورهای عضو در جامه عمل پوشاندن به برداشت‌های خویش.

برای شروع بحث در خصوص رهبری کمیسیون باید گفت عموماً عقیده بر اینست که کمیسیون تحت رهبری «والترهالشتاین»[1] (۶۶-۱۹۵۸) روی جنکینز[2] (۸۰-۱۹۷۷) و ژاک دلور[3] (۹۴-۱۹۸۵) کارکردی پویاتر و مؤثرتر از دیگر کمیسیون‌ها داشته است. اما، این بدان معنی نیست که در این ادوار، کمیسیون توانسته است به تمامی برنامه‌ها و پیشنهادات خود جامه عمل بپوشاند (اصولاً با توجه به اتکاء کمیسیون به دیگر نهادها این معیاری ناعادلانه برای قضاوت میزان موفقیت آن است)، بلکه می‌توان گفت کمیسیون تحت رهبری افراد مزبور، در گنجاندن مسایل مطروحه در دستور کار سیاسی و هدف‌گیری به سوی آنچه که قابل اجراء و لازم‌الاجرا بود، موفق عمل کرد. توانایی کمیسیون در شرایط مساعد برای تأثیرگذاری واقعی بر توسعه سیاست‌گذاری را به بهترین نحو می‌توان در کمک کمیسیون تحت رهبری دلور به پیش برد مسایل کلیدی چون برنامه SEM، EMU و بعد اجتماعی، مشاهده کرد.

در رابطه با برداشت دولت‌ها (و یا دقیق‌تر بگوییم حکومت‌های ملی) پیش شرط اساسی موفقیت در سیاست‌گذاری، این نتیجه‌گیری است که مزایای متحد عمل کردن از مضرات آن بیشتر است. این مزیت‌ها عمدتاً از نوع اقتصادی‌اند: در جهانی که هر روز بر ابعاد وابستگی متقابل و شدت رقابت در آن افزوده می‌شود، مزایایی که از یک بازار حمایت شده واحد، یک

1. Walter Hallstein. 2. Roy Jenkins.
3. Jacques Delors

موضوع مشترک در زمینه تجارت خارجی، و برخی اقدامات جمعی دیگر ناشی می‌شوند و برخی مزایای دیگر که از منابع خاص عرصه‌های کارکردی و بخشی حاصا می‌گردند. زیان اصلی متحد عمل کردن، از دست رفتن اختیارات تصمیم‌گیری ملی و کمرنگ شدن استقلال حاکمیت ملی است که نتیجه ناگزیر انتقال قدرت و مسئولیت‌ها به اتحادیه اروپا می‌باشد. برخی از کشورها بیش از دیگران نسبت به این مسأله از خود حساسیت نشان می‌دهند اما، حتی سرسخت‌ترین مدافعان همگرایی اروپا نیز، نسبت به واگذاری تمام و کمال این حقوق، ابراز تردید می‌کنند زیرا تصور می کنند که اینکار ممکن است در مراحل بعدی، موجب محدود شدن صحنه مانور ملی آنها در عرصه‌هایی گردد که برای ایشان مهم می‌باشد.

در زمینه توانایی کشورها در عملی کردن برداشت‌های خود از آنچه مطلوب می‌دانند، مشکلات زیادی وجود دارد. در سطح یک کشور، ممکن است دولت با رضایت خاطر طرح‌های EU را بپذیرد، اما نمی‌تواند از این طرح در شورای وزیران حمایت کند زیرا ممکن است با مخالفت شدید گروههای ذینفع داخلی روبرو شده و یا به پشتیبانی انتخاباتی خود ضربه وارد سازد. در سطح اتحادیه اروپا نیز، مخالفت فقط یک کشور، خواه این مخالفت اصولی باشد یا پراگماتیک، می‌تواند توسعه سیاست‌گذاری را با مشکل روبرو سازد. این به دلیل الزام مداوم معاهده‌ای برای اتفاق نظر در شورای وزیران در مورد مسایل عدیده و همچنین ترجیح کمیسیون به پیشرفت موضوعات (بویژه درباره مسایل کلیدی) از طریق اجماع حتی در مواردی که رأی اکثریت به لحاظ قانونی نافذ می‌باشد است.

مسئولیت‌ها و علایق سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا

مهمترین مسئولیت ها و علایق سیاست گذاری در اتحادیه اروپا را می‌توان تحت ۵ عنوان طبقه بندی کرد: ایجاد بازار واحد اروپا، سیاست‌های مالی و اقتصادی، سیاستهای کارکردی، سیاستهای بخشی، و سیاستهای خارجی.

تأسیس بازار واحد اروپا

تنها و مهمترین دلیل برای رشد فراوان پویایی و وجهه EC در دهه ۱۹۸۰، اجرای برنامه تکمیل بازار داخلی تا سال ۱۹۹۲ توسط جامعه بود.

این برنامه، تحولی بزرگ در راه نیل به هدف دیرپای ایجاد بازار مشترک اروپا محسوب می‌شد. پس از سالها که تنها پیشرفت اندکی در این جهت انجام شد، عوامل متعددی در دهه ۱۹۸۰ دست به دست هم دادند و حکومت‌های دولتهای عضو را متقاعد نمودند که شتاب بیشتری در این زمینه مورد نیاز است: رشد ناچیز اقتصادی نیمه دوم دهه ۱۹۷۰، همچنان ادامه داشت و جامعه از رقبای عمده خویش (مهمتر از همه آمریکا و ژاپن) در عرصه تکنولوژیهای جدید، عقب مانده بود؛ روز به روز بر طرفداران این نظر افزوده می‌شد که تداوم حضور بازارهای بسیار پراکنده ملی، می‌تواند پیامدهایی زیانبار برای عملکرد اقتصادی همه اعضا به دنبال داشته باشد. و الحاق ۳ کشور جدید (یونان در سال ۱۹۸۱، اسپانیا و پرتغال در سال ۱۹۸۶) این مسئله را روشن ساخت که با تداوم حرکت بر این سیاق، بازار مشترک اروپایی احتمالاً هیچگاه تحقق نخواهد یافت.

با توجه به این سابقه، کمیسیون اروپا در آوریل ۱۹۸۵ گزارش سفیدی را تحت عنوان تکمیل بازار داخلی منتشر کرد[1] (به فصل‌های ۸، ۱۰ و ۱۵ نیز مراجعه کنید). این سند ۳۰۰ مورد از تدابیری که برای تکمیل بازار داخلی ضروری بود را معرفی می‌کرد. در این سند تاریخ ۳۱ دسامبر سال ۱۹۹۲ به عنوان ضرب‌الاجل اجرای این تدابیر پیشنهاد شده بود. شورای اروپا، در اجلاس ژوئن ۱۹۸۵ خود در میلان، این سند را تصویب کرد و در اجلاس دسامبر ۱۹۸۵ لوکزامبورگ، توافق شد هدف بازار داخلی و ضرب الاجل دسامبر ۱۹۹۲ در قانون اروپای واحد» گنجانده شوند. الحاق این مواد به قانون اروپای واحد، ضرورتاً متضمن پذیرش ضمائم و اصلاحیه‌های جدید در معاهده EEC بود. ماده ۱۳ SEA که در قالب ماده جدید 8A در معاهده EEC آمده حائز اهمیت ویژه می‌باشد:

---

1. Commission, 1985.

جامعه اروپا باید تدابیری را با هدف پیش برد مرحله به مرحله امر ایجاد بازار داخلی تا حداکثر ۳۱ دسامبر ۱۹۹۲ اتخاذ نماید... بازار داخلی منطقه‌ای فاقد مرزهای داخلی را شامل می‌شود که در آن حرکت آزادانه کالا، افراد، خدمات و سرمایه در چارچوب مفاد این معاهده انجام می‌گردد.

هدف سند منتشره از سوی کمیسیون، اصولاً ایجاد شرایطی است که تحت آن فعالیتهای بازار (اعم از خرید و فروش، استقراض و وام دهی، تولید و مصرف) به همان سهولتی که در چارچوب مرزهای ملی انجام می‌گیرد، در جامعه نیز عملی شود. انتظار می‌رفت که با حذف موانع و عواملی که موجب تجزیه بازار اروپا می‌گردید، کارآیی، رشد، تجارت، اشتغال و رفاه، تقویت شود. در چارچوب رهیافت کلی که معتقد به خصوصی سازی بود، ۳ مانع عمده باید از سر راه برداشته می‌شد: فیزیکی، فنی و مالی.

البته، کمیسیون، از طریق برنامه بازار داخلی خود وارد عمل نشد. وجود یک بازار آزاد و باز، در معاهده EEC پیش بینی شده بود و پیشرفتهایی زیادی نیز در این جهت به دست آمده بود. هدف سند منتشره (گزارش سفید) از سوی کمیسیون القای تمرکز، تحرک و پویایی جدیدی به این هدف بنیادین معاهده بود که بسیار کند پیش می‌رفت و از برخی جهات نیز به بیراهه رفته بود. بنابراین، عمده پیشنهادات مندرج در سند مزبور جدید نبود، بلکه به حرکت درآوردن چرخ پیشنهادی بود که مدتها در انتظار تصمیم‌گیریهای شورای وزیران، راکد و عاطل باقی مانده بود.

بنابراین، انتشار این گزارش سفید توسط کمیسیون اروپا را باید در چارچوب هدف دیرپای جامعه برای ایجاد یک بازار مشترک (و یا آنطور که در سالیان اخیر باب شده است بازار داخلی یا بازار واحد اروپا SEM) دید. این هدف دنبال شده بود اما پیشرفت بسیار محدودی داشت. ولی پس از انتشار گزارش سفید حرکت در جهت هدف مزبور، با اجرای توصیه‌های مندرج در گزارش و نیز تدابیر دیگر خارج از آن، سرعت بیشتری به خود گرفت. این تدابیر جدید از یک سو تا حد زیادی، واکنش به درک فزاینده نخبگان و تصمیم‌گیرندگان EU از اهمیت پروژه SEM و از سوی دیگر پاسخی به دیدگاه فزاینده و فراگیر پیرامون آنچه SEM باید دربرگیرد بود.

ـ مثل هر چه کارآمدتر کردن فعالیت بازار تا حد امکان و یا جبران برخی زیان‌های بازار.

SEM بر چهار رکن استوار است.

نخستین رکن، تضمین حرکت آزادانه کالا، افراد، خدمات و سرمایه میان کشورهای عضو است که از میان آنها، حرکت آزادانه کالا، مورد توجه بیشتری قرار گرفته است. علت این امر نیز شاید آن بوده است که آزادی حرکت کالا، نسبتاً به سهولت قابل حصول می‌باشد: تمامی موانع موجود از سر راه حرکت کالا باید براساس اصول TEC، برچیده شوند. به موجب اصول مزبور، عوارض گمرکی، مانع محدودیتهای کمّی و کلیه تدابیر دیگری که دارای آثار مشابه می‌باشند، ممنوع شده‌اند. در راه تحقق دو مورد اول (یعنی حذف عوارض گمرکی و محدودیتهای کمی) گامهای بلندی در دهه ۱۹۶۰ برداشته شد و تا سال ۱۹۶۸ عوارض گمرکی و محدودیت‌های کمّی برچیده شد. اما، ترتیباتی که دارای آثار مشابه می‌باشند، همچنان مشکل‌تر شده و همچون مانعی بر سر راه تجارت قرار گرفته‌اند. تلاش برای حذف این موانع که بخش قابل ملاحظه‌ای از فعالیتهای قانونگذاری ثانوی و فعالیتهای دیوان دادگستری را طی این مدت به خود اختصاص داد، یکی از محورهای اصلی برنامه گزارش سفید منتشره توسط کمیسیون بود.

به منظور فراهم آوردن شرایط لازم جهت حرکت آزادانه افراد، موادی در معاهده پیش‌بینی شده بود که هم افراد شاغل را شامل می‌شود و هم افراد خوداشتغال را در بر می‌گیرد. حرکت آزادانه نیروی کار شاغل از طریق «رفع هرگونه تبعیض ملی میان کارگران کشورهای عضو در زمینه اشتغال، دستمزد و دیگر شرایط مربوط به کار و اشتغال» قابل تحقق است (ماده ۳۹، TEC). آزادی حرکت نیروی خود اشتغال نیز اساساً به حقوق تأسیس بنگاه اقتصادی و یا به عبارتی حق اشخاص حقیقی و حقوقی برای راه‌اندازی فعالیت تجاری در سرزمین سایر دولت‌های عضو، مربوط می‌شود. قوانین ثانوی و احکام دیوان دادگستری، در رابطه با روشن کردن آزادی حرکت اشخاص و کالا بسیار کارساز بود و حول دو محور عمده چرخیده است: اول، شناسایی متقابل بسیاری از کیفیت‌های آموزشی، حرفه‌ای و تجاری و دوم، فراهم آوردن تسهیلات کلیدی حرکت آزادانه اشخاص به ویژه در قالب تأسیس واحدهای مستعد حمایت حقوقی از افراد،

صرفنظر از ملیت یا محل اقامت آنها، به منظور تحصیل، اشتغال، آموزش، مراقبت، خدمات بهداشتی و دریافت وجوه مربوط به رفاه اجتماعی.

البته برخی از این قوانین و احکام دیوان دادگستری که حرکت آزادانه افراد را توسعه داده‌اند و و به ویژه حقوق تأسیس بنگاه اقتصادی در ترتیب اثر دادن به مفاد معاهده در خصوص لزوم حذف محدودیتهای موجود ارایه خدمات، تأثیر مثبت بر جای گذارده‌اند. تا همین اواخر، خدمات مالی، یک مشکل خاص تلقی می‌شد اما، اکنون قوانینی از تصویب گذشته است (به عنوان مثال در زمینه بانکداری، بیمه و تجارت داخلی) که تأثیر مثبتی بر حمایت و استقلال زیاد این بخش داشته است.

تا اواخر دهه ۱۹۸۰، پیشرفت چندانی در امر حرکت آزادانه سرمایه حاصل نشد. مفاد معاهده، می‌تواند تا حدودی توضیح گر این امر باشد زیرا حذف محدودیتهای حرکت سرمایه بر اساس ماده ۶۷ معاهده EEC (که اکنون ملغی شده است) تنها "تا حدی توصیه شده بود که برای عملکرد مناسب بازار مشترک، ضروری است". امامهمتراین بود که به رغم ایجاد نظام پولی اروپا در اواخر دهه ۱۹۷۰، اراده سیاسی لازم در ۳ دهه اول حیات جامعه برای تحقق این امر وجود نداشت. برای بسیاری از کشورها کنترل حرکت سرمایه یک ابزار پولی و اقتصادی مهم محسوب می‌شد و آنها ترجیح می‌دادند که کنترل این ابزار را همچنان در دست خویش نگاه دارند. اما، با اجرای برنامه SEM، عمده مقاومت در این زمینه‌ها نیز زایل شد و همه بازارهای عمده سرمایه (با منظورکردن برخی شروط و اعلام تحفظ و ترتیبات حمایتی ملی) از سال ۱۹۹۰ به بعد کم و بیش باز شده‌اند. (ولی این بدان معنا نیست که آزادی جابجائی سرمایه کاملاً وجود دارد زیرا نرخ‌های مالیات‌گذاری مساوری نشده و قواعد بانکی همگی به طور کامل مشترک نگردیده‌اند.)

دومین رکن SEM به نزدیک سازی آن دسته از قوانین، آیین‌نامه‌ها و مقررات اداری کشورهای عضو که مستقیماً بر تأسیس یا کارکرد بازار مشترک آن تأثیر می گذارند (ماده ۹۴، TEC؛ ماده ۱۰۰ قبلی)، مربوط می‌شود. قبل از معاهده ماستریخت، ماده ۱۰۰، از نزدیک‌سازی یا هماهنگی مقررات حقوقی در کشورهای عضو سخن به میان می‌آورد اما واژه اما واژه هماهنگ سازی از

نسخه اصلاح شده معاهده EC حذف شد و این نشانگر رهیافت انعطاف پذیرتر و سهل‌گیرانه‌تری است که در قبال تفاوت استانداردها و مقتضیات ملی اتخاذ شده است.

همانطور که قبلاً گفتیم، دلیل ضرورت نزدیک سازی و تقریب قوانین و مقررات این است که برچیدن موانع به تنهایی برای تضمین آزادی جابه جایی کافی نیست. این امر را به روشنی می‌توان در رابطه جابه جایی کالا مشاهده کرد که قبل از برنامه سال ۱۹۹۲، بسیاری از موانع غیرکمّی و غیرتعرفه‌ای وجود داشتند که حرکت آزاد برای عبور از مرزهای داخلی جامعه را ممنوع و حتی از آن جلوگیری می‌کردند. از دید معاهده، این موانع، "اثری معادل" اثر محدودیتهای کمّی و تعرفه‌ای داشته و مانعی بر سر راه ایجاد یک بازار مبتنی بر رقابت آزاد و باز به شمار می‌رفتند. به علاوه این موانع، از آندسته موانعی نبودند که بتوان آنها را با انتشار دستورالعمل‌های پیشگیرانه کلی حذف کرد. بسیاری از این موانع، به شکل استانداردهای متفاوت، مقتضیات ملی، مقررات و رویه‌های ملی نشان می‌دادند که طی سالیان دراز حکفرما بودند. در برخی مواقع، اتخاذ این تدابیر، نیتی خیرخواهانه در پشت سر اما در بعضی موارد نیز این مقررات و قوانین تعمداً، با هدف حمایت از بازار داخلی در برابر رقابت ناخواسته خارجی، تصویب می‌گردید بدون آن که واقعاً مقررات جامعه اروپایی را نقض نمایند. صرف نظر از نیت نفهته در ورای این اقدامات، تأثیر کار یکی بود: از آنجا که محصولات باید با استانداردهای ملی متفاوت کشورهای دیگر تطبیق داده شود و مورد بررسیها و آزمایشهای مجدد قرار گرفته و گواهینامه لازم را دریافت نمایند، کارایی به حداکثر ممکن نرسیده و تولید کنندگان برخی کشورها، اغلب در شرایط مساوی، قادر به رقابت با تولید کنندگان دیگر کشورها نگردیدند. از جمله موانع غیر تعرفه‌ای (NTBs) می‌توان از موارد زیر نام برد: تفاوت ویژگی‌های فنی ملی برای محصولات، استانداردهای متفاوت بهداشتی و ایمنی، هزینه بازرسی برخی کالاهای وارداتی، و مالیات‌هایی که اگرچه ظاهراً از نظر تسری جنبه عمومی دارند اما، به صورت تبعیض تبعیض آمیزی علیه کالاهای وارداتی وضع می‌شدند.

تقریب و قبل از آن هماهنگ سازی قوانین و مقررات، به حذف این قبیل موانع مربوط

می‌شود و برای نیل به آزادی حرکت در عبور از مرزهای ملی حیاتی است. بخشنامه شورا و بخشنامه‌های مشترک شورا و EP ابزار اصلی برای نیل به این تقریب است اگرچه احکام دیوان دادگستری نیز در این رابطه کارساز و مفید بوده‌اند. بیشترین نزدیک سازی مقررات و قوانین طبعاً، در بخش جابه جایی کالا مشاهده می‌شود و عمدتاً مواردی چون تعیین استانداردهای شرکت در زمینه مقتضیات فنی، مشخصات طراحی، محتوای تولیدی و اسناد لازم را در بر می‌گیرد. منتقدین EU، معمولاً این اقدامات را بعنوان اقداماتی ناخواسته و غیرضروری تلقی می‌کنند و هر از چندگاهی، پیشنهاداتی را عرضه می‌نمایند که یقیناً حاکی از عدم حساسیت نسبت به روش‌ها و ترجیحات ملی هستند. اما، نباید از اینکه مقصود از نزدیک سازی (یا آنطور که برخی هنوز اصرار دارند آنرا هماهنگ سازی بنامند) چیست، غافل شد: به وجود آوردن شرایطی که تحت آن بتوان برخورد یکسان با افراد، کالاها، خدمات و سرمایه را در سراسر EU امکان‌پذیر، تشویق و زیاد کرد.

سیاست رقابت، رکن سوم SEM است. قواعد اصلی در خصوص رقابت در مواد ۹-۸۱ از TECتصریح شده‌اند. این قواعد سه جنبه اصلی دارند. اول، طبق ماده ۸۱، انعقاد "هر موافقتنامه‌ای میان بنگاه‌ها، اتخاذ هر تصمیمی توسط شرکای بنگاه‌ها، و اقدامات هماهنگی که ممکن است بر تجارت میان دولت‌های عضو تأثیر بگذارد و هدف یا تأثیر آنها محدودیت یا جلوگیری از رقابت در درون بازار مشترک باشد "ممنوع است. دوم، طبق ماده ۸۲" هر گونه سوء استفاده یک یا چند بنگاه ازموضع ممتاز خود در درون بازار مشترک یا در بخش عمده‌ای از آن تا جایی که بر تجارت میان دولت‌های عضو تأثیر بگذارد، ممنوع و مغایر با بازار مشترک می‌باشد. "سوم طبق ماده ۸۷ کمک‌های دولتی" که با حمایت از برخی بنگاه‌ها یا حمایت از برخی کالاهای خاص رقابت را مختل می‌سازند و یا این تهدید را ایجاد می‌کنند، تا جایی که بر تجارت میان دولت‌های عضو اثر بگذارند با بازار مشترک ناسازگار خواهند بود."

تمامی این موارد منع ـ در خصوص اقدامات محدودکننده، مواضع تجاری غالب و کمک‌های دولتی ـ که ریشه در معاهده دارند، متعاقباً در حقوق EC/EU هم در قالب قوانین و هم

به صورت احکام دیوان روشن و تصریح گردیدند. برای مثال ثابت شده است "موضع برتر یا غالب" را نمی‌توان بر مبنای سهم درصدی از کل بازار در نظر گرفت بلکه تنها در رابطه با عواملی چون تولید خاص، ساختار بازار آن، و امکان جایگزینی آن می‌توان آنرا بررسی کرد. به ترتیب مشابه، معافیت از ممنوعیت‌های کمک دولتی که صرفاً به طور کلی در معاهده به آنها اشاره شده، در صورتی از نظر حقوقی مجاز شمرده و تأیید شده‌اند که هدف از آنها توسعه منطقه‌ای، بازآموزی، و ایجاد شغل در صنایع مهم دخیل در امر رشد اقتصادی باشد.

عمده کار و وقت اداره کل رقابت کمیسیون صرف بررسی ادعاهای مطروحه در خصوص نقض قانون رقابت و تقاضای معافیت می‌شود. توان این مدیریت کل با استفاده از نیروی محرکه SEM بسیار بیشتر از قبل شده و برای مثال، همانطور که پیترسون[1] و بومبرگ[2] (۱۹۹۲) اشاره می‌کنند، تاکنون از قدرت‌های رقابتی در رابطه با "مراکز انحصاری درآمدزا" برای افتتاح بازارهای حمایت شده مخابرات استفاده فراوانی نموده است.

البته برای یک بازار باز همگرا، وجود یک سیاست رقابتی مؤثر لازم است. در سالهای اخیر EU به منظور تلاش برای بهبود این سیاست و تضمین تأثیرگذاری کافی آن یک رهیافت دو سویه اتخاذ کرده است. اول، کمیسیون با استفاده از اختیارات خود به عنوان دادرس، دادیار، قاضی و هیئت منصفه (گرچه می‌توان در خصوص تصمیمات آن در دیوان دادگستری تقاضای استیناف داد)، تمایل بیشتری به اقدام علیه دولت‌های عضو در رابطه با کمک‌های دولتی نشان داده است. دوم، قوانینی برای توسعه مبانی سیاست رقابت، به تصویب رسیده‌اند. یکی از نمونه‌های مهم در این رابطه آیین نامه ادغام شرکت‌ها مصوب ۱۹۸۹ است که اختیارات قابل توجهی به کمیسیون داد تا به آن وسیله بتواند آن دسته از ادغام هایی که به تشخیص خود تأثیر منفی بر رقابت بر جای می‌گذارند ممنوع کرده یا شرایطی برای آنها وضع کند. مثال‌های دیگر از این دست، قوانینی هستند که در حوزه بسیار متفاوتی از رقابت شده‌اند و عبارتند از بخشنامه هایی که به منظور تحقق تولید عمومی طرح می‌شوند ـ حوزه‌ای از فعالیت که حدود ۱۵ درصد

1. Peterson.
2. Bomberg.

از GDP اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد.

چهارمین رکن SEM، تعرفه‌های مشترک خارجی[۱] یا آنطور که معروف است تعرفه گمرکی مشترک[۲] می‌باشد. هدف از اعمال تعرفه مشترک خارجی، توسعه روند تجارت منصفانه و برابر از طریق تعامل کلیه دولت‌های عضو در درون موانع تجاری مشترک به نحوی است که کالایی که از طریق مثلاً لیورپول یا روتردام وارد EU می‌شود دقیقاً مشمول همان شرایطی گردد که بر ورود کالا از طریق آتن به EU حکمفرماست. بدین ترتیب، دیگر هیچ یک از کشورهای عضو نمی‌تواند از طریق دسترسی به مواد خام ارزان‌تر، در مقایسه بادیگر کشورها به مزیت نسبی دست یابد و از محل صادرات مجدد کالاهای وارداتی خود به یکی دیگر از کشورهای عضو EU منتفع گردد. تعرفه مشترک خارجی، موجب می‌شود که EU از یک منطقه آزاد تجاری صرف (که در آن، در بهترین حالت، تعرفه‌های خارجی بهم نزدیک شده‌اند) پا را فراتر گذاشته و به یک اتحادیه گمرکی تبدیل شود.

برقراری تعرفه مشترک خارجی نسبتاً آسان بود و حفظ آن نیز چندان دشوار نبوده است. برقراری تعرفه‌های خارجی از سال ۱۹۶۸ تحقق یافت تا با حذف تعرفه‌های داخلی مقارن گردد، از آن زمان به بعد، استقلال اقتدار حقوقی دولت‌های اروپایی نسبت به نرخ تعرفه بر کالاهای وارداتی به کشورهایشان، سلب گردید. شرایط تجارت دولت‌های عضو از طریق سیاست بازرگانی مشترک (CCP) در سطح اتحادیه اروپا مقرر شده و مورد توافق قرار گرفته است. اگر یکی از اعضاء بخواهد از معافیتی برخوردار شود و یا در شرایط تجاری خود تغییری به وجود آورد باید این کار را از طریق فرآیندهای تصمیم‌گیری اروپایی انجام دهد. طبیعی است که درباره جنبه‌های مختلف تجارت خارجی و CCP نارضایتی‌ها و اختلاف نظرهای مکرری میان اعضاء ایجاد شده است (برخی از این موارد مشکل‌ساز شامل نرخ‌های تعرفه، ترتیبات حمایتی و تجاری و ادعاهای مبنی بر بازار شکنی بوده است). اما، وجود یک چارچوب قانونی روشن و الزام آور، تا حد زیادی کارایی سیستم تعرفه مشترک خارجی را تضمین و تأمین کرده است.

بدیهی است که تاکنون در جهت نیل به بازار واحد دستاوردهای فراوانی حاصل شده و می‌شود. در حل برخی از دشوارترین مشکلات (از قبیل حذف کنترل مرزهای داخلی و تعیین محدودیتهایی در مورد نرخ مالیاتهای غیرمستقیم)، شاهد موفقیت‌هایی بوده‌ایم. اما، بدیهی است که مدتی طول می‌کشد تا SEM از نظر همگرایی یا باز بودن به پای بازارهای ملی برسد. این فقط به دلیل عدم رفع کلیه موانع حرکت آزادانه و همچنین یکپارچه نشدن کلیه سیاستهای ملی که نتیجه آنها تجزیه بازار واحد است، می‌باشد موانع موجود بر سر راه ایجاد یک بازار کاملاً یکپارچه و باز در اروپا برسه نوعند.

اول، برخی از موانع نامحسوس اما بسیار مهم وجود دارند که از تجربه تاریخی، فرهنگ‌ها، سنتها و زبان متفاوت کشورهای اروپایی ناشی می‌شوند. تردیدی نیست که این موانع شکسته می‌شوند اما، فقط به تدریج. به عنوان مثال، قوانین EU مقامات دولتی را ملزم می‌کند که برای انعقاد قراردادها در سراسر اروپا، از شیوه مناقصه استفاده کنند. اما، این قوانین، قادر نیستند فرآیندهای غیررسمی متعددی را که اغلب تصمیم گیرندگان را به واگذاری قراردادها به شرکت‌های ملی دوست خود و یا حتی شرکتهای محلی وسوسه می‌کنند، کنترل نمایند.

دوم، هنوز برخی از دولت‌های عضو ـ تقریباً همگی براساس منافع ملی ـ در مقابل توسعه و اجرای کامل برخی جنبه‌های خاص پروژه SEM مقاومت می‌کنند. در حالی که از قرار معلوم اکنون کل برنامه اصلی قانونگذاری در این زمینه روند تکامل خود را طی کرده است، برخی قسمت‌های آن نسبتاً سست است (چون این امر برای فایق آمدن بر مخالفت‌های مطروحه در شورا لازم به نظر می‌رسد) و برخی قسمت‌های آن صرفاً به طور ضعیف اجرا شده‌اند. آن دسته از حوزه‌های فعالیت بازار که تحت تأثیر این شرایط قرار گرفته‌اند شامل خدمات پولی، کنترل دامپزشکی و سلامت گیاهان، و به رسمیت شناختن برخی مدارک تحصیلی و قابلیت‌های کیفی حرفه‌ای می‌باشد.

سوم، برخی عوامل اقتصادی در گزارش سفید سال ۱۹۸۵ درج نشدند و هرگز رسماً وارد پروژهٔ SEM نگردیدند و به عنوان موانعی در راه همگرایی کامل بازار عمل می‌کنند. بحث

اقتصاددانان و سیاستمداران اینست که دقیقاً چه عوامل اقتصادی این موانع را تشکیل می‌دهند و اهمیت نسبی آنها چیست؟ عواملی که عموماً مهم تشخیص داده شده‌اند عبارتند از: عدم مشارکت چهار کشور عضو در نظام پول واحد و همچنین، عدم مداخله متعاقب آنها سیاست‌های نرخ ارز و پول واحد "سرزمین اروپا"؛ توسعهٔ صرفاً نسبی سیاست‌های مشترک منطقه‌ای، اجتماعی، زیست محیطی، و مصرف کنندگان؛ و تنوع نظام‌های مالیات‌گذاری مستقیم.

اقتصاد کلان و سیاستهای مالی

با وجود برخی مقررات معاهده EEC و به رغم اعلام مکرر رؤسای حکومت‌های اروپایی در سالهای ۱۹۶۹ و ۱۹۷۲، مبنی بر اینکه آنها قصد دارند تا سال ۱۹۸۰ یک اتحادیه پولی و اقتصادی ایجاد کنند، تنها پیشرفت عملی محدودی تا اواخر دهه ۱۹۸۰ در راستای EMU صورت پذیرفت.

وزراء و مقامات ارشد ملی جلسات منظمی را برای مشورت و تبادل نظر درباره سیاستهای کلان اقتصادی برگزار کرده و در این جلسات، به صورت ادواری پیشنهادات کمیسیون برای اتخاذ خط مشی‌های مشترک و استراتژی‌های کوتاه و میان مدت را بررسی می‌کردند. اما، نهایتاً تصمیم آخر را باید دولتها اتخاذ می‌کردند به عنوان مثال، وقتی کمیسیون در یکی از گزارشهای اقتصادی سه ماهه خود در فوریه ۱۹۸۷، اعلام کرد که آلمان دارای بیشترین قابلیت مانور برای تحریک تقاضای داخلی بوده، و فرانسه و انگلیس نیز می‌توانند به طور جدی‌تر در جهت تقویت ظرفیت تولیدی خویش عمل نمایند، هیچ تضمینی وجود نداشت که سیاستهای ملی بدینوسیله تعدیل و تنظیم شوند. شاید فاصله گرفتن بیش از حد یک کشور از شرکای اقتصادی‌اش عقلایی به نظر نرسیده باشد (مثلاً دولت فرانسه در سال ۲-۱۹۸۱ تلاش کرد اقتصاد خود را در مقابل حرکت عمومی اقتصاد اروپا قرار دهد) اما، در عین حال این کشور کاملاً محق و قادر به این کار بوده است.

سیاست مالی (که در عمل پیوندی تنگاتنگ با سیاست اقتصادی دارد) نیز به کرات موضوع

بحث میان دولتهای اروپایی (در سطح وزیران، مقامات رسمی و مسئولین بانکهای مرکزی) بوده است. اما، مانند سیاست اقتصادی، آنچه که از این تماسها حاصل شده بیشتر ماهیت پیشنهادی داشته است تا دستوری. پیدایش نظام پولی اروپا (EMS) در سال ۱۹۷۹، سیاست مالی جامعه را به یک ساختار مرکزی و برخی اختیارات مجهز کرد که پاره‌ای از ویژگیهای مهم آن به قرار زیر بود: یک صندوق ذخیره مشترک برای حمایت بازار، واحد پول اروپا (اکو) که به عنوان دارایی ذخیره عمل کرده و وسیله‌ای برای تسویهٔ حساب‌های مالی به شمار می‌رود، و مکانیسم نرخ ارز ERM در چارچوب EMS ـ دامنه ثابت تغییر نرخ ارز برای واحدهای پولی مشارکت کننده (که در صورت لزوم قابل جرح و تعدیل است).

بدین ترتیب، تا اواخر دهه ۱۹۸۰، سیاستهای مالی و کلان اقتصادی جامعه اروپا به ابزارهایی نسبتاً ضعیف و وابسته به خود مجهز بود. تلاش برای تقویت این ابزارها به منظور تعیین چارچوبی مؤثر برای سیاست‌گذاری، حداقل با چهار مانع سنتی روبرو گردید. اول، تفاوت‌هایی وجود داشت (اقتصادی یا مالی) که طبعاً بایست برای حل و فصل آنها اولویت قایل می‌شد. دوم، مکانیسم‌های سیاست‌گذاری نسبتاً بخشی جامعه، مانع اتخاذ یک رهیافت همه‌جانبه و هماهنگ می‌گردید. سوم، جنبه‌های مختلف همگرایی اقتصادی و پولی، آثار متفاوتی برای کشورها داشت که منجر به این برداشت می‌شد که میزان وفاداری آنها متفاوت است. چهارم، احتمال واگذاری اختیارات کلیدی مالی و کلان اقتصادی به جامعه، سوالات اساسی در زمینه استقلال حاکمیت آنها مطرح می‌کرد.

اما، علیرغم موانع فراوانی که بر سر راه توسعه سیاست‌گذاری قرار داشت، پیشرفت در جهت تحقق SEM در اواخر دهه ۱۹۸۰ آغاز شد. در نتیجهٔ برخی عوامل (به ویژه درک فزاینده دولتها از مزایای SEM ناشی از همگرایی مالی و اقتصادی)، تمایل و اشتیاق کمیسیون به پیشبرد و اصلاح معاهده EEC توسط SEM به منظور افزودن فصل جدیدی تحت عنوان "همکای در عرصه سیاست پولی و اقتصادی" جامعه رسماً حرکت به سوی EMU را آغاز کرد. در مورد مضمون دقیق EMU و جدول زمانی برای اجرای کامل آن، اختلاف نظر میان دولتها همچنان باقی ماند.

تقریباً همه (به استثنای انگلیس) خطوط کلی برنامه پیشنهادی کمیته دلور در آوریل ۱۹۸۹ که در گزارش وحدت پولی و اقتصای اتحادیه درج شده بود، را پذیرفتند (برای اطلاع از شرایطی که به تشکیل کمیته دلور انجامید به فصل ۱۰ مراجعه کنید). کمیته دلور در زمینه تشکیل کنفرانس بین دولتی ۱-۱۹۹۰ در خصوص EMU پیشتاز بود، از این نظر که نه تنها زمینه را برای تشکیل کنفرانس بین دولتی در سال ۹۱-۱۹۹۰ آماده کرد بلکه بسیاری از پیشنهادات کمیتهٔ دلور - ازجمله اصل انتقال سه مرحله‌ای به EMU - مورد قبول کنفرانس بین دولتی قرار گرفت و در معاهده ماستریخت گنجانده شد.

مقررات ماهده ماستریخت در خصوص اتحادیه پولی اروپا و اجرای متعاقب آن در فصل‌های ۶ و ۷ توضیح داده شد و تکرار آنها در اینجا ضروری به نظر نمی‌رسد. فقط ذکر این نکته کافی است که معاهده یک طرح و جدول زمانی برای پیشرفت به سوی اتحادیه پولی اروپا، پیش‌بینی کرده بود. ویژگی عمده این طرح عبارت بود از افزایش هماهنگی و همگرایی سیاستهای اقتصادی و پولی کلیه کشورهای عضو، منتهی به پول واحد اروپایی که در آن سیاست‌گذاری پولی در چارچوب سیستم بانکهای مرکزی اروپا (ESCB) تحقق یابد. ویژگی اصلی جدول زمانی، دربرگیری یک فرآیند ۳ مرحله‌ای منجر به اتخاذ پول واحد اروپایی، حداکثر تا ژانویه سال ۱۹۹۹ بود.

پول واحد چنانکه از قبل تعیین شده بود در ژانویه ۱۹۹۹ رواج یافت و یازده دولت از پانزده کشور عضو EU آن را پذیرفتند - دانمارک، سوئد و انگلیس در این روند مشارکت نکردند و یونان از ویژگی‌های کیفی لازم برای مطابقت با معیارهای همگرایی برخوردار نگردید. برخی از ویژگیهای اصولی نظام پول واحد از این قرارند:

- نرخ‌های تبادل ارز میان اعضای پول واحد به شکل بازگشت ناپذیری ثابت است در نیمه اول سال ۲۰۰۲ اسکناس‌ها و مسکوکات اعضا جای خود را به اسکناس‌ها و مسکوکات پول واحد - یعنی یورو - می‌دهند.
- کشورهای منطقه یورو دیگر نمی‌توانند رأساً برای اینکه چه سیاست‌های پولی - از جمله

سیاست‌های نرخ بهره ـ اتخاذ کنند تصمیم بگیرند.منطقه یورو سیاست‌های پولی مشترکی دارد که از طریق ساختارهای نهادین خود این منطقه تعیین می‌شوند. خاصیت ضد تورمی نیرومندی در قلب این سیاست‌های پولی نهفته است. (برای اطلاع از ساختار نهادین منطقه یورو و گستره سیاست گذاری که درون آن باید فعالیت کند به فصل ۱۳، قسمت مربوط به ESCB مراجعه کنید.)

● سیاست‌های اقتصاد کلان کشورهای منطقه یورو، گرچه مانند سیاست‌های پولی مشترک نیستند ولی باید قرابت زیادی داشته باشند. چارچوب این قرابت به پیمان ثبات و رشد[1] معروف است. این پیمان اعضا را ملزم به اجرای سیاست‌های دقیق پولی و به ویژه حفظ موازنه بودجه‌های ملی در سطح وسیع در چرخه اقتصادی می‌کند. عدم تبعیت از شرایط پیمان ثبات و رشد می‌تواند منجر به تحریم مختلف شود.

● چهار کشور و غیر عضو یورو ملزم به رعایت شرایط سیاست مالی و پولی منطقه یورو نیستند ولی تا حد زیادی از آنها انتظار می‌رود سیاست‌های اقتصادی خود را با بقیه هماهنگ کنند. علاوه بر این، آنها ملزم به تداوم تبعیت از سیستم "نظارت همه جانبه" اقتصادی ملی هستند. این نظام به عنوان بخشی از آمادگی برای پول واحد طراحی شد. اگر آنها تصمیم به الحاق به نظام یورو بگیرند، موظفند معیارهای کیفی مشابه ملاک‌هایی که در خصوص اعضای مؤسس به کار رفت را احراز نمایند.

واضح است که برقراری پول واحد نشانگر گامی بزرگ در جهت فرآیند همگرایی اروپاست. از سوی دیگر، پول واحد اهمیت نمادین قابل ملاحظه‌ای دارد و یورو جایگزین فرانک فرانسه، مارک آلمان، لیره ایتالیا، پزوتای اسپانیا، و غیره شده است. ممکن است محققاً چنین به نظر برسد که این امر نیروی محرکه بیشتری برای توسعه یک هویت مشترک اروپایی ایجاد خواهد کرد. از سوی دیگر، دولت‌های عضو پول واحد، کنترل مطلق خود بر دو ابزار کلیدی سیاست‌گذاری را واگذار کرده‌اند ـ سطوح نرخ بهره و نرخ ارز ـ و محدودیت‌های شدیدی را بر

---

1. Stability and Growth Fact.

آنچه که آنها می‌توانند در خصوص سیاست پولی و بودجه انجام دهند پذیرفته‌اند. اختیارات ارگان‌های سطح اروپا توسعه بیشتری یافته است.

اما اگرچه نظام پول واحد، همگرایی اروپا را به پیش می‌برد، ولی باید منتظر ماند و دید آیا می‌توان آنرا یک موفقیت تلقی کرد یا خیر. منطق امر اینست که، با ایجاد یک محیط اقتصادی و پولی با ثبات‌تر و در نتیجه ایجاد شرایطی برای پیش بینی بهتر آینده سرمایه‌گذاری‌ها و بازارها، پول واحد رشد و رفاه را قطعاً توسعه خواهد داد. اما ممکن است مشکلاتی بروز نماید. مثلاً ممکن است میان سیاستمداران "توسعه طلب" و بانکداران "محتاط" بر سر محتوای سیاست‌های درگیری پیش آید. ممکن است میان حکومت‌های ملی بر سر سیاست‌ها اختلاف بروز نماید: مثلاً آیا حکومت‌های دولت‌هایی که دارای سطوح بالای بیکاری هستند ـ با توجه به اینکه آنها دیگر نمی‌توانند خود نرخ بهره یا ارز را تنظیم کنند ـ سیاست‌های سخت گیرانه مالی که در سراسر اروپا جذابیت عمومی دارند را خواهند پذیرفت؟ به نظر می‌رسد اگر هر یک از دولت‌های عضو با عدم رعایت شرایط پیمان ثبات و رشد، سیستم یورو را به خطر می‌افکنند، ممکن است اختلافات شدیدی درگیرد.

سیاستهای کارکردی

اتحادیه اروپا، در بسیاری سیاستهای کارکردی منافع و مسئولیت‌هایی دارد: یعنی سیاستهایی که یک هدف مشخص کارکردی را دنبال می‌کنند و ماهیتی مشخص‌تر از سیاستهایی دارند که در عنوان قبلی این نوشتار از آنها یاد شد.

شاید معروف‌ترین سیاستهای کارکردی EU سیاست‌های امور داخلی و قضایی، همبستگی، و تحقیق و توسعه تکنولوژیک باشند. از جمله سیاستهای کارکردی کمتر شناخته شده اتحادیه اروپا می‌توان از سیاست آموزش و پرورش، سیاست فرهنگی، و سیاست حمایت از مصرف کننده، نام برد. از آنجا که نمی‌توان تمامی سیاستهای کارکردی اتحادیه اروپا را در این نوشتار مورد بحث قرار داد، به شش مورد از مهمترین آنها اشاره می‌شود. مباحثی که در قسمت‌های بعد

مطرح می‌شود علاوه بر تشریح ویژگیهای شش عرصه مهم سیاست‌گذاری‌های کارکردی مربوطه، نشان دهنده دامنه، و عمق متنوع درگیری EU در عرصه‌های مختلف کارکردی نیز می‌باشد.

سیاست‌های امور داخلی و قضایی

در اواسط دهه ۱۹۷۰ کشورهای عضو EU، تبادل اطلاعات و همکاری در زمینه مسایل مربوط به نظارت و کنترل بر فعالیتهای تروریستی، قاچاق مواد مخدر و جنایت سازمان یافته را آغاز کردند. در این رابطه، یک سری مکانیسم‌ها در نظر گرفته شد که از چارچوب معاهدات جامعه فراتر می‌رفتند. این فرآیند که تروی (Trevi Process) نام گرفت و معمولاً یک مبنای نیمه سرّی داشت، متوسعه یافت و مقامات وزارت خانه‌های دادگستری و کشور، مقامات ارشد پلیسی و افسرهای اطلاعاتی، و وزرای اروپایی راگرد هم آورد. طی چند سال موضوعات تحت پوشش تروی توسعه یافت ـ تا حد زیادی به دلیل نیاز به حذف کنترل مرزهای داخلی به عنوان بخشی از برنامه SEM ـ و تا اواخر دهه ۱۹۸۰، "تهدیدات " تروریسم، مواد مخدر و جنایات سازمان یافته در کنار طیف گسترده‌ای از مسایل دیگر مربوط به مهاجرت، ویزا، نظم عمومی و کنترل گمرکی، در دستور کار قرار گرفت.

این طیف از علایق سیاسی، در کنار انبوهی از ترتیبات خاص که برای رسیدگی به آنها شکل گرفت، توسط معاهده ماستریخت گردهم آمد و تقویت شد. همگی این موارد، تا حد بسیار زیادی تحت پوشش رکن سوم معاهده (بررسی ضوابط همکاری در زمینه‌های امور داخلی و دادگستری قرار گرفتند.

تا حد زیادی، حوزه سیاست‌گذاری JHA برای کسانی که مایل بوده‌اند آن را کانون فعالیت نیرومند سیاست گذاری در سطح EU ببینند مایه نومیدی بوده است یقیناً در این مورد کوتاهی نشده و تحولات قابل ملاحظه‌ای رخ داده‌اند. برای مثال: قطعنامه هایی در خصوص ـ در میان سایر موارد ـ قواعد مشترک برای پذیرش اتباع کشور ثالث جهت مقاصد کار و تحصیل (۱۹۹۴)

و آیین کار پناهندگی (۱۹۹۵) به تصویب رسیده‌اند؛ کنوانسیون هایی از جمله در خصوص استفاده از تکنولوژی اطلاعات برای مقاصد گمرکی (۱۹۹۵) و استرداد میان دولت‌های عضو (۱۹۹۷) منعقد گردیده‌اند؛ و اداره پلیس اروپا (یوروپل) که تأسیس آن در کنوانسیون سال ۱۹۹۵ مورد توافق قرار گرفت تشکیل شد.(۱)

ولی به رغم این تحولات، پیشرفت در اکثر زمینه‌های سیاست‌گذاری JHA کند بوده است. به علاوه، هر جا هم که پیشرفتی وجود داشته، مشکلاتی در اجرا بروز کرده‌اند. تاریخچه اولیه یوروپل روشن است: کنوانسیون یوروپل ـ که مؤسس یک اداره تحقیقات بنایی برای تسهیل تبادل اطلاعات میان نیروهای پلیس دول عضو به منظور مبارزه با، و جلوگیری از جنایت‌های بزرگ فرامرزی است ـ در ژوئیه ۱۹۹۵ امضا شد؛ تصویب ملی آن تا ژوئن ۱۹۹۸ توسط اعضا به حد نصاب رسید؛ از اکتبر ۱۹۹۸ بود که کنوانسیون به طور کامل به اجرا درآمده؛ حتی هنگامی که کنوانسیون کاملاً اجرا شد بیشتر به فعالیت‌های مبارزه با مواد مخدر معدود می‌شود و عملیاتی شدن کامل یوروپل نیاز به زمان دارد به ویژه به این دلیل که مشکلات سیاسی و فنی عمده‌ای در پایگاه اطلاعاتی کامپیوتری گسترده آن وجود دارد.

مشکل بودن توسعه سیاست گذاری در زمینه JHA دلایل متعددی دارد. مهمترین علت این است که بسیاری سیاست‌های JHA از حساسیت بسیار بالایی برخوردارند و مسایل فرهنگی عمیقی را ـ برای مثال در خصوص تبادل اطلاعات حساس و حقوق فردی ـ برمی انگیزند و مستقیماً نقاط حساس حاکمیت ملی را هدف قرار می‌دهند. به دلیل حساسیت این زمینه سیاست گذاری، تصمیم‌گیری، تا حد زیادی میان دولت‌ها و براساس اجماعی که معمولاً در شورا مورد نیاز است و تصمیم‌گیری را بسیار مشکل می‌سازد، انجام می‌شود. مشکل دیگراینست که بسیاری از سیاست‌های JHA بسیتر پیچیده‌اند و برای مثال سازمان‌های ملی متعدد ـ و اغلب ناهمگون ـ در این زمینه دخیلند و قوانین مدنی ملی بسیار متفاوتی اجرا می‌شوند.

نارضایتی از عملکرد رکن سوم منجر به انجام مباحثات بیشتری در خصوص آن در IGC

سالهای ۷-۱۹۹۶ و تقویت فوق‌العاده آن توسط معاهده آمستردام گردید. شیوه‌های تقویت آن تا حدودی به طور مفصل در فصل ۵ توضیح داده شده‌اند. بنابراین، مانند محتویات اجزای JHA در معاهده ماستریخت، تنها نکات مهم معاهده آمستردام در اینجا بطور خلاصه بررسی شده‌اند. اول چندین حیطه سیاست‌گذاری JHA ـ از جمله مهاجرت به درون کشورهای عضو، پناهندگی، و آوارگان و افراد بی‌خانمان ـ از رکن سوم بین دولتی به رکن اول که ماهیتی فراملی‌تر دارد منتقل شد. در درون رکن EC، اکثر تصمیمات در شورا به اتفاق آرا اتخاذ می‌شوند (به جز در زمینه سیاست روادید)، اما مقررات لازم برای اعمال احتمالی روش اکثریت کیفی آرا پس از پنج سال تصویب شدند. دوم، اهداف سیاست‌گذاری روشن شدند. سوم، قرار شد موافقتنامه شینگن ـ که اکثر دولت‌های عضو آن را امضا کردند و بر اساس یک مبنای فرامعاهده‌ای به منظور رفع عمده کنترل مرزهای داخلی مورد استفاده قرار گرفته بود ـ به جزئی از چارچوب EU تبدیل شود. چهارم، ستون سه که قرار بود ماهیت بین دولتی خود را حفظ کند، تغییر جهت داد و عنوان آن را به ترتیب عوض شد: "مقررات همکاری‌های پلیسی و قضایی در زمینه‌های کیفری و جنایی".

معاهده آمستردام صراحتاً این نکته را اعلام می‌دارد که هدف سیاست JHA و یا سیاست مربوط به آن در سطح EU ایجاد "محیطی از آزادی، امنیت و عدالت" است که در آن بتوانند درون محدوده مرزهای مشترک خارجی تردد نمایند. بنابراین، این حیطه سیاست گذاری تا حد زیادی بخشی از هدف بزرگ سیاست‌گذاری ایجاد اروپای بدون مرز و برداشتن مرزهای داخلی برای ایجاد آزادی رفت آمد تا سر حد امکان است. ولی چون این حیطه سیاست گذاری پیچیدگی‌ها و حساسیت‌های زیادی دارد، پیشرفت در آن به کندی انجام می‌شود. یکی از جنبه‌های کندی این مرز، نگرش محتاطانه به کاربرد QMVاست. جنبه دیگر آن مقررات مختلف مربوط به انعطاف پذیری در این زمینه سیاست گذاری است ـ که برای مثال نمونه آن در قسمتی از معاهده آمستردام که به دانمارک، ایرلند و انگلیس اجازه داده شده است در بخش هایی از این سیاست مشترک نداشته باشند و یا ایرلند و انگلیس عضو نظام شینگن نگردند، مشاهده می‌شود.

سیاست همبستگی

تعدای از سیاست‌های تحت عنوان سیاست همبستگی گروه‌بندی شده‌اند. هدف از طراحی آنها خنثی سازی نسبی آثار "طبیعی" بازار داخلی با ارتقاء موازنه بیشتر در توزیع منابع و توسعه اقتصادی در سراسر EU است.

ابزارهای سیاسی اصلی سیاست همبستگی عبارتند از صندوق‌های ساختاری که مهمترین آنها صندوق توسعه منطقه‌ای اروپا (ERDF) و صندوق اجتماعی اروپا (ESF) هستند. آنها نماینده بیش از یک سوم بودجه EU هستند (بیشترین نسبت بعد از سیاست مشترک کشاورزی)، و برای مقاصد عمومی تولید اقتصادی منطقه‌ای و مبارزه با بیکاری مورد استفاده قرار می‌گیرند. برای مثال، ESF کمک مهمی به آموزش حرفه‌ای و بازآموزی در کشورهای عضو، به ویژه در زمینه جوانان و افرادی که برای مدت طولانی بیکار بوده‌اند نموده است. لازم به ذکر است کمک‌های EDF عمدتاً به این افراد ارایه می‌شود.

ابزار سیاسی دیگر صندوق همبستگی است. این صندوق که در اجلاس سران سال ۱۹۹۲ ادینبورگ تأسیس شد، سطح عملیاتی به مراتب کوچکتری نسبت به صندوق‌های ساختاری دارد ـ و نماینده تنها ۳ درصد از بودجه EU است. این صندوق فقط در چهار دولت عضو به پروژه‌های زیربنایی و زیست محیطی کمک می‌کند: یونان، ایرلند، پرتغال و اسپانیا.

از اواسط دهه ۱۹۸۰ اهمیت بیشتری برای سیاست همبستگی قائل شده‌اند. این امر تا حدی منعکس کننده این احساسات است که یک سیاست همبستگی نیرومند برای تحقق اهداف عدالت اجتماعی مورد نیاز است؛ و تا حدودی نیز این اعتقاد رامنعکس می‌سازد که اجزای ضعیف‌تر اقتصاد EU در صورتی تقویت می‌شوند که کمک‌های متمرکز و مستقیم به آنها ارایه گردد؛ و نکته آخر اینکه نشانگر چانه‌زنی سخت سیاسی توسط دولت‌های آن دسته از کشورهای عضوی است که بیشترین بهره را از سیاست همبستگی می‌برند ـ به ویژه، اسپانیا بیش از یک بار تهدید کرده است اگر سیاست همبستگی به نحوی که به نفع این کشور باشد ارجحیت داده نشود یا ساختاربندی نشود، در سایر زمینه‌های سیاست‌گذاری مشکل ایجاد خواهد کرد.

سیاست اجتماعی و سیاست اشتغال

EEC توسعه یک سیاست اجتماعی را برای جامعه پیش‌بینی کرده است. این پیش‌بینی به دو طریق تصریح شده بود: مواد ۱۲۲-۱۱۷ از این معاهده، اظهار می‌داشتند که باید همکاری نزدیکتری میان کشورهای عضو در عرصه اجتماعی صورت گیرد و ماده ۱۱۹، بویژه تأکید می‌کرد کشورهای عضو باید اصل را بپذیرند که زن و مرد باید در ازای کار مساوی، دستمزد مساوی دریافت می‌دارند؛ مواد ۸-۱۳۳ اساس ESF ارا بنیان نهادند (سطور قبلی و فصل ۱۶ را ببینند).

گرچه ESF به سرعت تأسیس گردید، ولی جز برخی تحولات ـ از طریق قانونگذاری و آرای دیوان دادگستری ـ در زمینه‌هایی چون شرایط کار، استحقاق برخورداری از بهره و مزایا، و فرصت‌های مساوی، اقدام مهمی برای ترتیب اثردادن به مواد ۲۲-۱۱۷ انجام نشد. ولی در سال ۱۹۸۹، هنگامی که کمیسیون ـ با اعتقاد به اینکه برنامه SEM باید یک "بعد اجتماعی" داشته باشد ـ منشور حقوق اساسی اجتماعی کارگران جامعه را تدوین کرد پیشرفت شگرفی در سیاست اجتماعی ایجاد شد. منشور، ناگزیر، تا حدی دارای ماهیت و ترمینولوژی کلی بود، اما اصول اساسی را در بر می‌گرفت که باید در خصوص دوازده موضوع اصلی پیاده می‌شدند. برخی از این موضوعات عبارت بودند از: رفت و آمد آزاد کارگران بر مبنای رفتار مساوی در خصوص دسترسی به اشتغال و حمایت اجتماعی؛ اشتغال بر مبنای پاداش منصفانه؛ ارتقاء شرایط زندگی و کاری؛ آزادی صنفی و چانه زنی جمعی؛ حمایت از کودکان و نوجوانان. این منشور توسط یازده دولت عضو (به استثنای انگلیس) در دسامبر ۱۹۸۹ در نشست شورای اروپا در استراسبورگ تصویب شد. اجلاس سران استراسبورگ همچنین "این واقعیت را خاطر نشان ساخت که کمیسیون در خصوص اجرای منشور یک برنامه عمل تدوین کرده است و از شورا می‌خواهد درباره طرح‌های کمیسیون در پرتو بعد اجتماعی بازار داخلی و با توجه به مسئولیت‌های ملی و جامعه اروپا مذاکره نماید".[1]

1. European Council, 1989, p.7.

تا پایان سال ۱۹۹۳، کمیسیون پیشنهادهای مشروح خود را درباره کلیه ۴۷ مورد تدابیر مصرحه در برنامه عمل خود اعلام کرد که از آن میان ۲۹ مورد مستلزم تصویب قانون بود. در میان این ۲۹ مورد نیز پیشنهاداتی بسیار جنجالی چون بخشنامه سازمان ساعات کار وجود داشت که انگلیس به شدت با آن مخالفت می‌ورزید. بخشنامه ساعت کار که نخستین بار در سال ۱۹۹۰ مطرح گردید، پس از واگذاری چند امتیاز مهم و حق تحفظ به انگلیس، سرانجام در دسامبر سال ۱۹۹۳ با رأی ممتنع این کشور به تصویب شورا رسید. در خصوص مواردی چون، حداکثر ساعت کار هفتگی، مدت توقف کار برای استراحت روزانه، استراحت هفتگی، مرخصی سالیانه با پرداخت حقوق و ساعات کار شبانه در این بخشنامه مفادی درج شده است.

مخالفت دولت انگلیس با بخش اعظم مفاد منشور اجتماعی و برنامه عمل آن، به بحث‌هایی دامن زد که سرانجام به انعقاد معاهده ماستریخت منجر شد. همانطور که در فصل ۵ عنوان شد، انگلیس مایل نبود که حوزه عمل این معاهده و اختیارات تصمیم‌گیری EU در زمینه اجتماعی گسترش یابد و این امر موجب شد که یازده عضو دیگر اروپا،پروتکل و موافقتنامه جداگانه‌ای درباره سیاست اجتماعی به امضا برسانند که مهمترین ویژگی‌های توافقنامه مذکور از این قرار بودند: تاکید مجدد و تقویت علایق مزایای سیاست اجتماعی "سنتی"؛ گسترش دامنه سیاست اجتماعی تا حد شمول مسایل جدید مربوط به منابع انسانی، حمایت اجتماعی، معافیت اجتماعی و اشتغال (و "اشتغال" به حمایت از کارگرانی که قرارداد استخدام آنها منقضی شود، و نمایندگی و دفاع جمعی از منافع کارگران و کارفرمایان نیز تسرّی یابد)؛ و به مدیریت و نیروی کار بهای بیشتری داده شود و نیز فرصت انعقاد موافقتنامه‌ها در سطح اتحادیه اروپا که اجرای آنها یا بر اساس روشهای شناخته شده ملی صورت می‌گیرد و یا (بر حسب درخواست مشترک امضا کنندگان) توسط شورا به پیشنهاد کمیسیون عملی می‌گردد.

معاهده آمستردام مبنای معاهده‌ای سیاست اجتماعی را بیشتر تقویت کرد. این اقدام از دو راه تحقق یافت. اول انگلیس، که اکنون در آن دولت حزب کارگر قدرت را در دست دارد، اعتراضات خود نسبت به موافقتنامه ماستریخت در خصوص سیاست اجتماعی را پس گرفت و در نتیجه

این موافقتنامه به جزیی از TEC تبدیل شد که متمرکز بر تشویق و توصیه به دولت‌های عضو برای توجه به ارتقاء اشتغال به عنوان موضوعی برخوردار از اولویت بالا و یک نمونه مشترک بود.

اینکه تقویت سیاست اجتماعی توسط معاهده آمستردام چه آثاری خواهد داشت در آینده مشخص می‌شود ولی روشن است که با نگرانی فوق‌العاده دولتهای EC نسبت به رقابتی شدهن فزاینده بازارها، امید چندانی برای تدابیر حمایتگر قوی اشتغال وجود ندارد و این امر می‌تواند انعطاف پذیری بازار کار را تهدید کند. همانطور که در چند سال اخیر مشاهده شده است، احتمالاً بیشتر بر آن دسته از تدابیر مربوط به بازار تأکید می‌گردد که اشتغال را افزایش می‌دهند. این تدابیر (ضرورتاً به طور داوطلبانه) اشکال مختلفی به خود می‌گیرند، از جمله، تلاش برای هماهنگ‌سازی فعالیتهای دول عضو از طریق رهنمودهای اشتغال، و نظارت بر طرح‌های اشتغال ملی.

ولی با تمام آنچه گفته شد، نباید مشارکت EU در تدابیر سیاست اجتماعی حمایتی را دست کم گرفت. برای روشن کردن این مسئله، می‌توان تنها معدود بخشنامه‌هایی راکه در سالهای اخیر تصویب شده‌اند نام برد: بهداشت و ایمنی کارگران موقت؛ علایم ایمنی در محل کار؛ حمایت از زنان باردار در حین کار و زنانی که تازه وضع حمل نموده‌اند؛ سازمان ساعت کاری؛ حمایت از افراد جوان در حین کار؛ و مرخصی از کار برای سرپرستی اطفال. به علاوه، EU برنامه‌های سیاست اجتماعی مختلفی را اجرا می‌کند، از جمله برنامه‌های بهداشت عمومی و برنامه‌های کمک به سالخوردگان و معلولان.

سیاست انرژی

با توجه به وجود سازمان امنیت و همکاری اروپا (ECSC) و معاهدات اوراتم و با در نظر گرفتن اهمیت محوری انرژی برای هر اقتصاد مدرن و به خاطر آوردن وقفه‌ها و آسیب‌هایی که افزایش بهای نفت در دهه ۱۹۷۰ به دنبال داشت و نیز پس‌اندازهای فراوانی که کمیسیون سالها

اظهار داشته است از طریق بازار انرژی یکپارچه حاصل آمده، شاید جای تعجب باشد اگر بدانیم که تا اواخر دهه ۱۹۸۰ پیشرفت ناچیزی در جهت یک سیاست انرژی مشترک حاصل شد (برخلاف برخی سیاست‌ها در قبال بخش‌های خاص انرژی). مهمترین مانع این پیشرفت، آن بود که کشورهای عضو (با منابع انرژی مختلف، نیازهای متفاوت به انرژی و صنایع بزرگ انحصاری و دولتی در بخش انرژی) ضرورتاً راه‌حل‌های ملی را ترجیح می‌دادند.

اما، از اواخر دهه ۱۹۸۰ اندیشه سیاست مشترک انرژی مقبولیت بیشتری یافت. محرک این امر از یکسو پی بردن به این مطلب بود که بخش انرژی را نمی‌توان از بازار واحد اروپا که همگرایی روزافزون داشت جداکرد و از سوی دیگر درک اتکاء بیش از حدّ اتحادیه اروپا به تأمین کنندگان خارجی بود ـ EU برای تأمین تقریباً نیمی از نیازهای انرژی خود به کشورهای غیرعضو وابسته است و این وابستگی در زمینه نفت به ۷۰ درصد می‌رسد. بنابراین، نگرش‌ها و گرایش‌ها تغییر کرده‌اند و این امر موجب تکامل سریع سیاست انرژی اتحادیه گردیده است. این فرآیند، بر ۳ هدف عمده متمرکز است:

● **تشکیل بازار داخلی انرژی** در زمینه‌های متعددی از جمله استفاده از بخش دولتی در تولید تجهیزات مربوط به انرژی، ساختارهای مالیاتی، استاندارد کردن تجهیزات و محصولات انرژی، و آزادسازی بازارهای برق و گاز پیشرفت‌هایی حاصل شده است.

● **توسعه مناسبات خارجی وابسته به انرژی و تضمین امنیت عرضه** ابتکارات ارایه شده در این زمینه عمدتاً بر تدوین قواعد الزام‌آور در سطح بین‌المللی برای فروش و حمل و نقل انرژی متمرکز شده‌اند. با امضای منشور اروپایی انرژی به تشویق کمیسیون توسط ۴۷ کشور در سال ۱۹۹۱، تحول عمیقی در این زمینه به وجود آمد. اصول و اهداف تصریح شده در این منشور در آن زمان برای توافق بر سر معاهده منشور انرژی و پروتکل منشور انرژی در خصوص بهره‌وری انرژی و جنبه‌های زیست محیطی مربوطه، که ۵۰ کشور در سال ۱۹۹۴ در خصوص آنها به توافق رسیدند، مورد استفاده قرار گرفت. آنچه در این معاهده اهمیت محوری داشت یکی این بود که تجارت انرژی باید بر مبنای قواعد سازمان تجارت جهانی (WTO) انجام شود و دیگر اینکه

سیاست‌های انرژی وابسته به آن ـ در زمینه اکتشاف، تولید، و حمل و نقل ـ باید به دور از تبعیض باشند.(۱)

● **به حداقل رسانیدن آثار منفی تولید و مصرف انرژی بر محیط زیست** تدابیری که در این بخش اتخاذ شده‌اند برنامه‌های متنوعی را شامل می‌شوند که با اهدافی چون توسعه جایگزین کردن منابع انرژی غیر آلاینده و افزایش بهره‌وری داخلی و صنعتی را دنبال می‌کنند. ولی، پیشنهادات متعدد برای ترتیب اثر دادن به بعد زیست محیطی سیاست انرژی از طریق برقراری مشوق‌های مالی (برای صرفه‌جویی در مصرف انرژی و کاهش آلودگی محیط زیست) و موانع مالی (برای آلوده سازی)، در شورای وزیران با مقاومت روبرو شد. به وضوح دیده می‌شود که پیشرفت چشمگیری در زمینه سیاست انرژی حاصل گردیده، اگر چه این پیشرفت هنوز مراحل اولیه را طی کرده و نیاز به کار بسیار بیشتری است.

سیاست تحقیق و توسعه تکنولوژیک

در متن اولیه معاهده EEC نامی از سیاست تحقیق و توسعه تکنولوژیک (R & TD) به میان نیامده ولی مع‌الوصف، معاهده مذکور از اواخر دهه ۱۹۷۰ در پاسخ به نگرانی فزاینده نسبت به اینکه دولت‌های عضو EC به اندازه کافی مشوق نوآوری نبوده و یا خود را تا نوآوری‌ها وفق نمی‌دهند ـ به ویژه در بخش تکنولوژی پیشرفته یا سایر بخش‌های پیشرفته ـ توسعه خود را آغاز نمود. دولت‌های عضو، با تشخیص اهمیت این زمینه از سیاست‌گذاری و با تمایل به ارتقاء بیشتر آن، از طریق SEA عنوا جدیدی به نام "تحقیق و توسعه تکنولوژیک" را به معاهده EEC افزودند. پس از آن عنوان مذکور اندکی توسط معاهده ماستریخت توسعه یافت، در حالی که همان هدف کلی "تقویت مبانی علمی و تکنولوژیک صنعت جامعه و تشویق آن به رقابتی شدن بیشتر در سطح بین‌المللی " را حفظ می‌کرد (ماده ۱۶۳، TEC).

---

۱. برای کسب اطلاع بیشتر از معاهده و پروتکل و همچنین سیاست انرژی EU به شکل کلی‌تر، ببینید: Matlary, 1997.

سیاست تحقیق و توسعه تکنولوژیک EU از یک سو با مدیریت و تأمین مـالی مسـتقیم فعالیت‌های تحقیقاتی و از سوی دیگر با تلاش برای ایجاد چارچوب و محیطی که در آن تحقیق در EU برخوردار از اولویت، تشویق و تسهیل گردد، پیگیری می‌شود. به عبارت دقیق‌تر، فعالیت تحقیقاتی چهار شکل عمده دارد:

۱- تحقیقاتی که مستقیماً توسط اتحادیه اروپا و در مرکز تحقیقات مشترک (JRC) آن انجام می‌شود. مرکز تحقیقات مشترک، شامل چهار شبکه بوده و ۲۰۰۰ نفر را در استخدام خود دارد. بخش اعظم فعالیت این مرکز پیرامون انرژی اتمی (به ویژه مسایل ایمنی)، مواد، کنترل از راه دور، و تحقیقات فزاینده صنعتی در رابطه SEM صورت می‌گیرد.

۲- بزرگترین بخش از تحقیق و توسعه تکنولوژیک اتـحادیه اروپـا را تـحقیقاتی تشکـیل می‌دهد که به صورت قراردادی و یا مشارکت در هزینه انجام می‌شوند. این نوع از تـحقیقات، توسط کارکنان کمیسیون اروپا انجام نمی‌شود بلکه دهـها هـزار مـحقق در دانشگـاهها، مـراکـز تحقیقاتی و شرکتهای خصوصی و دولتی آن را عملی می‌سازند. نقش اتحادیه اروپا، توسعه و یا موافقت با اصول، اهداف و شرایطی است که این برنامه‌ها طبق آنها اجرا می‌شوند. بدین منظور که فعالیتها هماهنگ شوند و بخشی از هزینه تحقیقات (که معمولاً به حدود پنجاه درصد از کل هزینه بالغ می‌شود) تأمین گردند. برخی از معروفتین برنامه هایی کـه طـبق ایـن رهـیافت بـه فعالیتهای تحقیقاتی مربوط می‌گردند عبارتند از: تکنولوژی اطلاعات (ESPRIT)، تکنولوژی صنعتی (BRITE) و مخابرات پیشرفته (RACE).

۳- برخی پروژه‌های متمرکز علمی ـ تحقیقاتی وجود دارند که اتحادیه اروپا هزینه خود آنها را پرداخت نمی‌کند اما، هماهنگ سازی فعالیتهای مربوط به آن را در سطح ملی تسهیل و هزینه این امر را تأمین می‌نماید. برنامه تحقیقات پزشکی اتحادیه اروپا، در زمره همین فعالیتها قرار می‌گیرد.

۴- برخی از فعالیتهای تحقیقاتی نیز وجود دارند که در هیچ یک از ۳ مقوله "متعارف" فوق نمی‌گنجند. اما، ترتیباتی را شامل می‌شوند که در آنها به عنوان مثال، فـقط بـرخـی از اعـضاء

اتحادیه مشارکت داشته و یا اتحادیه اروپا در چارچوب آنها، به همکاری با کشورهای عضو و سازمانهای بین‌المللی می‌پردازد. فعالیت‌هایی که در چارچوب آژانس هماهنگی تحقیقات اروپا (EUREKA) انجام می‌شوند از این نوعند و اعضای EUREKA نه تنها شامل دولت‌های عضو EU می‌شوند بلکه نروژ، سوئیس و کشورهای اروپای مرکزی و شرقی و روسیه را نیز در بر می‌گیرند. EU از برنامه‌های اصولی چندین ساله برای هماهنگی و جهت بخشی استراتژیک به سیاست‌ها و فعالیت‌های R & TD استفاده می‌کند.

سیاست زیست محیطی

در معاهده اولیه EEC همانطور که از سیاست تحقیق و توسعه تکنولوژیک نامی به میان نیامده به سیاست زیست محیطی نیز اشاره‌ای نشده بود ولی تحت یک عنوان جدید به نام "محیط زیست" در SEA گنجانده شد. معاهده ماستریخت و (تا حدی کمتر) معاهده آمستردام مفاد SEA را برای توسعه خود مبنا قرار دادند، اما این اقدام کمتر در جهت اهداف ـ اهدافی که آنقدر مبهم بودند که عملاً بی‌معنا تلقی می‌شدند ـ و بیشتر در جهت اصول عملیاتی بود. در این زمینه دو ماده کلیدی در TEC وجود دارند:

مقتضیات حفاظت از محیط زیست باید جزیی از تعریف و اجرای آن دسته از سیاست‌ها و فعالیت‌های جامعه که در ماده ۳ به آنها اشاره شده باشند (ماده ۳ سایر حیطه‌های اصلی فعالیت سیاست گذاری EU را فهرست‌بندی می‌کند)، به ویژه با هدف ارتقاء توسعه پایدار. (ماده ۶)

هدف سیاست جامعه اروپا در زمینه محیط زیست، باید حمایت گسترده و همه جانبه و توجه به تنوع شرایط در مناطق مختلف جامعه باشد. این سیاست باید بر اصل احتیاط و اصول مربوط به لزوم اتخاذ اقدام پیشگیرانه، جلوگیری و رفع خسارات زیست محیطی از منبع آنها به عنوان یک اولویت و جبران خسارات حاصله توسط آلوده سازان محیط زیست متکی باشد. (ماده (۲) ۱۷۴)

از هنگامی که در اوایل دهه ۱۹۷۰ نهاد قانونگذاری جامعه اروپا آغاز به کارکرد، تاکنون بیش

از ۲۰۰ قانون از تصویب این نهاد گذشته است (که اغلب این قوانین قالب بخشنامه‌ای دارند). این قوانین مسایل گسترده و متنوعی را همچون آلودگی آب و هوا، رهاسازی مواد شیمیایی، دفع و بازیابی زباله‌ها، حمایت از گونه‌های حیاتی و منابع طبیعی، شامل می‌گردد. درکنار قانونگذاری، و در حمایت از آن، چندین ابزار سیاست‌گذاری دیگر از مبارزه اطلاعاتی گرفته تا ترتیباتی برای جمع‌آوری داده‌های زیست محیطی نیز وجود دارند (که مسئولیت خاص آمورد اخیر بر عهده آژانش محیط زیست اروپا است، که پس از وقفه‌ای طولانی که به علت اختلاف شورا بر سر تشکیلات آن بوجود آمد سرانجام در سال ۱۹۹۴ درکپنهاگ تشکیل شد).

بسیاری از ابزارهای سیاست‌گذاری در عرصه مسایل زیست محیطی، اعم از ابزارهای قانونگذار و غیر آن، با هدف به اجرا در آوردن برنامه‌های عمل زیست محیطی متعددی طراحی شده که از سال ۱۹۷۳ تصویب شده‌اند. برنامه پنجم تحت عنوان به سوی پایداری که از سال ۱۹۹۳ آغاز شد و تا سال ۲۰۰۰ ادامه یافت، درصدد ترتیب اثر بخشیدن به اصول مشخص شده فوق (پایداری، اقدام احتیاطی، جبران خسارت از سوی آلاینده و غیره) و ایجاد نوآوری در سیاست زیست محیطی EU بوده است. این نوآوری‌ها عبارتند از:

ـ تأکید بیشتر بر منابع آلودگی به جای اثرپذیرنده‌های آلودگی

– شناسایی ۵ "بخش عمده آلوده ساز" که به بویژه اتخاذ یک رهیافت در سطح اتحادیه اروپا در قبال آن لازم به نظر می‌رسد: صنعت، انرژی، حمل و نقل، کشاورزی و توریسم.

– اتخاذ یک رهیافت جامع‌نگر بر اساس اصلاح الگوهای رفتاری آیین‌های کاری مصرف کنندگان، دولت‌ها و شهروندان، و نیز تضمین این که تمامی سیاستهای اتحادیه اروپا با در نظر گرفتن آثار زیست محیطی آنها را ارزیابی می‌گردند.

– تأکید بیشتر بر مسئولیتهای مشترک زیست محیطی سطوح مختلف (اروپایی، ملی، منطقه‌ای و محلی).

این نوآوری آخر ـ مسئولیتهای مشترک ـ بر جنبه‌ای مهم و نامطلوب از سیاست زیست محیطی انگشت می‌گذارد: به دلیل نحوه ساختاربندی اتحادیه اروپا و نیز به علت محدودیت

منابع کمیسیون اجرای سیاستها و قوانین در برخی از عرصه‌ها و بخش‌های سیاستگزاری EU با دشواری روبرو شده است. اما، این مشکل در بخش محیط زیست، اهمیت خاصی دارد. چند دلیل می‌توان برای آن برشمرد که مهمترین آنها هزینه می‌باشد. به عنوان مثال اجرای تدابیر لازم برای تطابق با استانداردهای تعیین شده توسط بخشنامه مربوط به آب استحمام در سال ۱۹۷۵، بسیار گران تمام می‌شود ـ بخشنامه‌ای که به دلیل اجرای ضعیف بدنام شده است.

سیاستهای بخشی

برخی از سیاستهای اتحادیه اروپا به سوی بخش‌های خاص اقتصادی جهت‌گیری کرده‌اند. از داد انگشت شماری از این سیاستها (در مورد ذغال و فولاد، انرژی اتمی، کشاورزی و حمل و نقل) صریحاً در معاهدات تأسیسی ذکر شده‌اند و منشا بقیه آنها ترکیبی از عوامل مختلف است: دشواریهای تطبیق با شرایط متغیر بازار؛ سقوط سریع برخی از بخش‌ها؛ و اعمال نفوذ مؤثر سیاسی توسط طرفهای ذینفع.

شاخص‌ترین نمونه سیاستهای بخشی، سیاست مشترک کشاورزی (CAP) است که بیشترین سهم از هزینه‌های اتحادیه اروپا را به خود اختصاص داده است. در این بخش، اکثر مسئولیتهای سیاست‌گذاری از کشورهای عضو به اتحادیه اروپا منتقل شده‌اند است. (سیاست مشترک کشاورزی در فصل ۱۷ به طور مفصل مورد بحث قرار گرفته است). مثالهای دیگری نیز برای سیاستهای بخشی می‌توان ذکر کرد که البته به جامعیت سیاست مشترک کشاورزی نبوده و قدری معتدل‌تر می‌باشند. از آن جمله است سیاست انرژی اتمی که در آن، کارهای مهمی در عرصه‌هایی چون تحقیقات و استانداردهای ایمنی و اقتصادی کردن بیشتر آن انجام شده است. برای به دست آوردن تصوری روشن از فعالیتهای بخشی اتحادیه اروپا به یک سیاست بخشی مهم دیگر نیز اشاره می‌شود: شیلات.

شیلات

پس از سالها بحث و صدور ادواری قوانین نظم و نسق دهنده به جنبه‌های این صنعت سیاست مشترک شیلات (CFP) که الزام اجرایی حقوقی داشت در سال ۱۹۸۳ مورد توافق واقع گردید. منطق اصلی CFP تضمین بهره‌برداری معقول از ماهی‌ها با توجه به رو به اتمام بودن منابع، با عنایت کافی به اکو سیستم دریایی و با حمایت از منافع صیادان و مصرف کنندگان تا حد امکان است. ارکان اصلی CFP به قرار زیرند:

● **دسترسی**: تمامی آب‌های واقع در منطقه انحصاری ماهیگیری EU که از خطوط ساحلی آن تا ۲۰۰ مایل دریایی گسترش می‌یابد به روی تمامی صیادان اتحادیه اروپا باز است. ولی، دولت‌های عضو می‌توانند در درون محدوده ۱۲ مایلی سواحل خود حق ماهیگیری را فقط برای صیادان خود و کسانی که از حقوق سنتی برخوردارند محفوظ نگه دارند.

● **محافظت**: ماهیگیری دریای شمال و آتلانتیک توسط تعیین سالانه میزان کل ماهیگیری مجاز (TACs)، که به صورت سهمیه ملی تقسیم می‌شود کنترل شده است. حجم TACs و سهمیه‌ها در راستای تلاش برای گونه‌های در معرفی خطر در سالهای گذشته کاهش یافته است. توافق بر سر این کاهش در چارچوب برنامه‌های ارشادی چند ساله (MAGPs) صورت پذیرفته است. در MAGP IV (که مربوط به سالهای (۲۰۰۰-۱۹۹۷ می‌شود) هدف، کاهش صید تا ۳۰ درصد موجودی ماهی‌های در خطر است و دولت‌های ملی مجازند از برخی گزینه‌ها برای نیل به اهداف استفاده کنند: یا از طریق کاهش تعداد کشتی‌ها و قایق‌ها و کاهش زمان شناوری آنها در دریا، و یا ترکیبی از هر دو روش.

اجرای TACs و سهمیه‌ها بسیار مشکل است و همه می‌توانند سوء استفاده گسترده‌ای در این رابطه صورت می‌پذیرد و میزان ماهی هایی که به ساحل آورده می‌شوند بیشتر از سهمیه یا کمتر از آنست. EU کوشیده است با تقویت مکانیسم‌های اجرای سیاست شیلات به این مشکل بپردازد. برخی از مکانیسم‌هایی که فعلاً در حال کارند عبارتند از: کلیه کشتی‌های ماهیگیری EU ملزم به داشتن گواهی ماهیگیری در دریا هستند؛ بازرسان کمیسیون (که تعداد آنها انگشت شمار

است) حق دارند بدون اطلاع قبلی وارد بنادر و کشتی‌ها شوند؛ و از تکنولوژی ماهواره برای نظارت بر فعالیت‌های ماهیگیری استفاده می‌شود.

● **مدیریت بازار.** تشکیلاتی برای بازار ماهی وجود دارد که سیستم قیمتها، ترتیبات بازاریابی، و سیاست تجارت خارجی را تحت پوشش قرار می‌دهد.

● **تدابیر ساختاری:** بخشی از بودجه اتحادیه اروپا باید به پروژه‌هایی چون فرآوری پروژه‌های توسعه بازار، طرحهای تعدیل و نوسازی و جابجایی و بازگستری اختصاص یابد.

● **مذاکرات خارجی:** مذاکره با کشورهای غیرعضو در زمینه مسایل ماهیگیری، که عمدتاً حول مسأله دسترسی به آبها و حفاظت از ذخائر دریایی دور می‌زند، باید توسط نمایندگان اتحادیه اروپا، به وکالت از جانب تمامی اعضا، انجام می‌شود.

سیاست‌های خارجی

ماهیت سیاستهای خارجی اتحادیه اروپا، به طور مشروح در فصل ۱۸ مورد بحث قرار می‌گیرد، لذا در اینجا فقط به ذکر دو نکته اکتفا می‌شود. اول، سیاستهای خارجی اتحادیه اروپا جنبه‌های مختلفی دارد اما به طور کلی می‌توان آنرا در ۴ گروه طبقه‌بندی کرد: سیاستهای تجارت خارجی، سیاست خارجی و امنیتی، سیاست همکاری‌های توسعه و بعد خارجی سیاست‌های داخلی. دوم، سیاست‌های خارجی، بخش بی‌نهایت مهمی از دستور کار سیاست کلی اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهد که احتمالاً در آینده بر اهمیت و وزنه آنها افزوده خواهد شد، به ویژه اینکه سیاست خارجی و سیاست دفاعی نسبت به گذشته بیشتر توسعه یافته است.

ویژگی‌های سیاستهای اتحادیه اروپا

سیاستهای اروپایی، دارای ویژگیهای برجسته‌ای می‌باشند:

دامنه و تنوع سیاستهای اتحادیه اروپا

از اتحادیه اروپا هنوز برخی مواقع به عنوان "بازار مشترک" یاد می‌شود. علت این امر نیز آن است که بسیاری از سیاستها و قوانین آن حول محور تقویت و دفاع از یک بازار آزاد داخلی دور می‌زند که در برابر بازارهای خارجی حمایت می‌شود. بنابراین، سیاستهایی با هدف تشویق حرکت آزادانه کالا، افراد، خدمات و سرمایه تنظیم شده‌اند؛ سیاست رقابت، در صدد تسهیل رقابت آزاد و منصفانه در داخل و میان مرزهای کشورهای عضو می‌باشد؛ تعرفه مشترک خارجی (CET) و سیاست بازرگانی مشترک (CCP) نیز وجود دارند. اما در عمل، همه این سیاستها کامل نیستند و یا اینکه به موفقیت کامل نایل نیامده‌اند. به عنوان مثال، هنوز موانعی در رابطه با حقوق شرکتها و مالیات بر شرکت‌ها وجود دارد که شرکت بنگاههای اقتصادی کشورهای مختلف عضو را در فعالیتهای تجاری مشترک دشوار می‌سازد و علیرغم تلاش گسترده در جهت هماهنگ سازی و نزدیکی قوانین و مقررات این کشورها، هنوز بسیاری از موانع غیرتعرفه‌ای در صحنه تجارت داخلی، وجود دارند. در نتیجه، اتحادیه اروپا در برخی زمینه‌ها، بسیار ضعیفتر از آن بازار مشترکی است که تصورش می‌رفت.

اما، اتحادیه اروپا، در برخی زمینه‌ها فراتر از یک بازار مشترک عمل نموده است. دامنه سیاست‌گذاری‌های آن، از موضوعاتی که جزئی از ملزومات یک بازار مشترک هستند بسیار فراتر رفته است. به عبارت دیگر هدف سیاستهای اتحادیه اروپا فقط بر چیدن مرزهای داخلی و فراهم رفته است. به عبارت دیگر هدف سیاستهای اتحادیه اروپا فقط برچیدن مرزهای داخلی و فراهم آوردن شرایط برای تجارت منصفانه از یکسو و گشایش یک جبهه خارجی مشترک از سوی دیگرنیست. دو جنبه مهم را در رابطه باید مدنظر قرار گیرند.

اول، با توجه به سیاستهای اقتصادی اتحادیه اروپا، بسیاری از این سیاستها فقط بر اصول عدم دخالت دولت یا تجارت آزادکه اغلب تصور می‌شود ویژگی یا حتی ایدئولوژی EU را تعیین می‌کنند مبتنی نیستند. در برخی از عرصه‌ها، اتحادیه اروپا گرایش شدیدی به مداخله‌جویی یا برجسته کردن نقش مدیریت و قانونمندی از خود نشان می‌دهد و در این مسیر

هیچ وقت خود را تنها به سیاستهای مربوط به "کارآیی بازار" محدود نمی‌سازد. این مسأله در شیوه اعمال سیاستهای منطقه‌ای، اجتماعی و حمایت از مصرف کننده و همچنین CAP به وضوح بسیار مشاهده می‌شود. هدف آنها دقیقاً خنثی کردن و تعدیل نمودن عواقب غیرقابل قبول ملی یا شرایط اجتماعی نابرابر بازار است. در سطح وسیعتر، سیاستهایی وجود دارند که به روشنی اتحادیه اروپا ـ و به خصوص سرزمین اروپایی ـ را به چیزی فراتر از یک بازار مشترک "صرف" هدایت می‌نمایند و بسیاری از ویژگی‌های یک اتحادیه اقتصادی و پولی را به آن می‌بخشند ـ گرچه محقق ساختن کل این ویژگی‌ها هنوز میسر نشده است.

دوم، اتحادیه اروپا سیاستهایی را توسعه می‌دهد که نه تنها غیرمتمرکز بر بازارند بلکه غیر اقتصادی نیز می‌باشند. از جمله این سیاستها می‌توان به آنهایی اشاره کرد که در چارچوب سیاست خارجی و امنیتی مشترک (CFSP) می‌گنجند. علاوه بر سیاست خارجی و امنیتی مشترک زمینه‌های سیاست‌گذاری متعدد دیگری نیز وجود دارند (مانند محیط پخش رادیو ـ تلویزیونی، مبارزه با جرائم) که مدتها تصور می‌شد در حیطه علائق اتحادیه اروپا قرار نمی‌گیرد اما، چنین نبود و تحولات مهمی در این عرصه‌ها به وقوع پیوست.

درجات مختلف دخالت اتحادیه اروپا در امر سیاست‌گذاری

مسئولیت اتحادیه اروپا در سیاست‌گذاری و مدیریت سیاستها، برحسب طیف علایق سیاست‌گذاری آن، متفاوت است. در عرصه‌هایی که اتحادیه اروپا مسئولیت‌های مهمی دارد، معمولاً ترتیبات مؤثری اتخاذ شده و ابزارهای (قانون و مالی) مؤثر برای سیاست‌گذاری نیز نیز در دسترس می‌باشند. اما، آنجایی که اتحادیه اروپا نقشی حاشیه‌ای دارد، ممکن است فرآیندهای سیاست‌گذاری، به تبادل نظر و اطلاعات به صورت پراکنده میان طرفهای ذینفع، محدود شود، در حالی که ابزارهای سیاست‌گذاری صرفاً تشویقی و به ابزارهایی مشورتی مبدل می‌گردد مانند وضعیتی که در بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی رایج است. جدول ۱-۱۴ تصویری از گستره متنوع نقش اتحادیه اروپا در عرصه‌های مختلف سیاست‌گذاری ارائه می‌دهد و جدول ۲-۱۴ نیز

نشانگر ماهیت متنوع نقش این اتحادیه در امر سیاست‌گذاری است.

نمونه‌هایی از ایفای نقش گسترده اتحادیه اروپا را می‌توان در CAP، CFP و CCP ملاحظه کرد. در این موارد، مهمترین تصمیم‌های سیاست‌گذاری در زمینه‌هایی نظیر تعرفه‌های خارجی، بهای محصولات کشاورزی و سهمیه‌های ماهیگیری، در سطح اتحادیه اروپا اتخاذ می‌شوند حال آنکه جزییات این سیاستها و نحوه اجرای هماهنگ آنها به دولتهایی واگذار می‌شود که نقش عوامل و نمایندگان اتحادیه را ایفاء می‌نمایند. در عرصه‌هایی که این به اصطلاح سیاستهای مشترک، واقعاً به طور مشترک نیستند، (و CAP و CFP فضای کافی برای دولتها فراهم می‌آورند تا کمکهای ملی ارایه کنند) تصمیماتی که با هر درجه از اهمیت اتخاذ می‌شوند، به طور معمول حداقل مستلزم کسب تکلیف از بروکسل هستند.

با حرکت در طول طیف نقش اتحادیه اروپا در امر سیاست‌گذاری، به عرصه‌هایی برمی‌خوریم که در آنها علایق و صلاحیتهای اتحادیه اروپا، اگرچه جامعیت کمتری از مثالهای فوق دارند، که هنوز اهمیت وافری دارند و در واقع به عنوان مکمل و متمم مهم فعالیت دولتهای عضو عمل می‌کنند. سیاست رقابت یک نمونه از این موارد است. این سیاست، از طریق مثلاً ایجاد شرایطی که تحت آن شرکتها بتوانند محصولات خود را تولید کرده وبه فروش برسانند، تعیین شرایطی برای کمک مقامات ملی به شرکت‌ها، و اعمال محدودیتهایی در زمینه برخی از اشکال ادغام شرکتها، درصدد است رقابت باز و آزاد را در سراسر اتحادیه اروپا تشویق نماید. سیاست اجتماعی، نمونه دیگری از این مورد است. مسئله اصلی در این عرصه، آموزش و بازآموزی حرفه‌ای، تحرک نیروی کار، شرایط کاری، و تشویق عمومی اشتغال می‌باشد.

و بالاخره باید به عرصه‌هایی از سیاست‌گذاری اشاره کنیم که نقش اتحادیه اروپا در آنها، در بهترین حالت، بسیار محدود می‌باشد. نمونه‌های این مورد عبارتند از: آموزش و پرورش، بهداشت، مسکن، مقرری‌ها و پرداختهای رفاه اجتماعی. همانطور که از این موارد به وضوح پیداست، بسیاری از سیاستهایی که در مقوله نقش اندک اتحادیه اروپا در سیاست گذاری قرار می‌گیرند، عبارتند از سیاست‌های رفاه عمومی و سیاستهائی که معمولاً بودجه سنگینی را می‌طلبند.

جدول ۱-۱۴: میزان مشارکت اتحادیه اروپا در سیاست‌گذاری

اشتغال شدید EU در امر سیاست‌گذاری	اشتغال قابل توجه EU در امر سیاست‌گذاری	مسئولیت سیاستگزاری مشترک بین EU و کشورهای عضو	اشتغال محدود EU در امر سیاست‌گذاری	عدم اشتغال EU در امر سیاست‌گذاری
تجارت	مقررات بازار	منطقه‌ای	بهداشت	مسکن
کشاورزی	امورپولی (برای اعضاء یورو)	رقابت	آموزش و پرورش	آزادیهای مدنی
ماهیگیری		صنعتی	دفاع	جرائم داخلی
		خارجی	رفاه اجتماعی	
		زیست محیطی		
		فرصت‌های برابر		
		شرایط کار		
		حمایت از مصرف کننده		
		عبور از مرزهای خارجی		
		اقتصاد کلان (بویژه برای اعضای یورو)		
		انرژی		
		حمل و نقل		
		جرائم فرامرزی		

جدول ۲-۱۴: ماهیت مشارکت اتحادیه اروپا در سیاست‌گذاری

اتکاء خیلی شدید به مقررات قانونی	اتکاء کاملاً قابل توجه به مقررات قانونی	تلفیقی از مقررات قانونی و همکاری بین کشورها	برخی مقررات قانونی ولی عمدتاً اتکاء روی همکاری بین کشورها	اتکاء گسترده به همکاری بین کشورها
تجارت	منطقه‌ای	صنعتی	رفاه اجتماعی	بهداشت
کشاورزی	رقابت	زیست محیطی	انرژی	آموزش و پرورش
ماهیگیری	حمایت از مصرف کننده	حمل و نقل		خارجی
	شرایط کار	عبور از مرزهای خارجی		دفاع
	فرصتهای برابر	اقتصاد کلان		نظم و قانون
	تنظیم بازار	انرژی		

جالب اینکه، اگر اندکی به عقب بازگردیم (مثلاً به سال ۱۹۷۰) مشاهده می‌کنیم که اغلب مسایلی که در آن زمان در مقوله نقش محدود اتحادیه اروپا در سیاست‌گذاری قرار می‌گرفتند (مانند سیاست زیست محیطی و سیاست خارجی) اکنون دیگر چنین نیستند. محیط زیست برنامه‌های سیاسی و قوانین متعددی را به وجود آورده، سیاست خارجی تشکیلات خود را تکامل بخشیده و به شکل فزاینده‌ای توسعه سیاست‌گذاری را هماهنگ کرده است و هر دو از شناسائی رسمی معاهده‌ای برخوردار شده‌اند. همزمان، برخی از حوزه‌های سیاست گذاری که جامعه در سال ۱۹۷۰ آنها را در خور این عنوان نمی‌دانست، وارد دستور کار شده‌اند. به عنوان مثال می‌توان سیاست دفاعی و سیاست‌های متنوع JHA را نام برد.

ماهیت ناهمگون و نسبتاً ناهماهنگ سیاست‌های اتحادیه اروپا

به دشواری می‌توان گفت چارچوب کلی سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا از الگوی روشن و یکپارچگی آشکاری برخوردار است. تلاش‌هایی اکنون در جریان است تا این چارچوب را هماهنگ ساخته و مبنایی اصولی به آن ببخشند، به ویژه از طریق اصل Subsidiarity، یعنی تنها آن دسته از سیاست هایی که بیشتر در سطح EU به آنها پرداخته می‌شود تا در سطح ملی کاملاً در صدر توجه EU قرار گیرند. اما، مشکل این اصل، هم به عنوان توصیف وضع واقعیت موجود و هم در تعیین دستورالعمل برای اقدام در آینده این است که اصل مزبور مبهم و سؤال‌انگیز است. توصیف اینکه چارچوب و سیاست‌گذاری در حال توسعه فعلی حول محور "سرمایه داری مدیریت شده و متعادل" و یا "بازار باز کنترل شده" می‌چرخد، شاید در درک ماهیت علایق سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا مفیدتر واقع شود، اما این دو مورد نیز هنوز کاملاً قانع کننده نیستند زیرا تمامی ابعاد و جنبه‌ها و اعمال متنوع علایق سیاست گذاری در اتحادیه اروپا را شامل نشده و توجه ما را به اصول متعارضی که حاکم بر بخش‌های مختلف شبکه سیاست‌گذاری است، جلب نمی‌کنند.

واقعیت این است که اختلافات ملی و سیاسی قابل ملاحظه‌ای در اتحادیه اروپا وجود دارند

که تدوین سیاست‌های منسجم و هماهنگ را بر اساس اصول مشترک و اهداف مورد توافـق، بسیار دشوار ساخته‌اند. علت این امر آن است که هر گونه سیاست‌گذاری، معمولاً تنها هنگامی میسر است که سوالات پژوهشی بتواند بخش بزرگی از بازیگران EU را اقناع نماید. برخی از این سوالات از دیدگاه کشورهای عضو به قرار زیر می‌باشند: ایا منافع ملی (و یا حداقل دولتی) در نظر گرفته می‌شود؟ آیا همکاری و همگرایی که توسعه سیاست‌گذاری متضمن آن است به لحاظ سیاسی پذیرفتنی هستند؟؛ و اگر عرصه سیاست‌گذاری مستلزم برقراری روابط نزدیکتر با سایر کشورها می‌باشد آیا اتحادیه اروپا مطلوب‌ترین عرصه برای انجام این امر می‌باشد؟ آنطور که از طیف گسترده سیاستهای اتحادیه اروپا هویداست، پاسخ به این سوالات اغلب مثبت است گرچه معمولاً تنها پس از رعایت پیش شرطها و تحفظهایی که مشکل سـازند و گـاهی اوقـات در تعارض با یکدیگر هستند این امر امکان‌پذیر می‌گردد. اما، پاسخ‌های منفی و یا حداقل تا حدی منفی است که اغلب جلوی پیشرفت کار را می‌گیرد.

در نتیجه، سیاست‌گذاری به یک اندازه درباره آنچه که ممکن است و آنچه که مطلوب است انجام می‌شود. در غیاب مرکز قدرت صاحب اختیار و با عـدم انسـجام داخـلی بـرای تـرسیم تصویری کلی از نیازهای اتحادیه اروپا و تحمیل یک الگوی قـانونمند، سـیاستهای اتـحادیه، حاصل تعامل‌های پیچیده و دشواری است کـه در آن نـیازها، اولویـتها، تـحفظها، و بـیم‌های مختلف و اغلب متضاد همگی نقش بازی می‌کنند. در نتیجه، تصویر کـلی سـیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا، به ناچار تصویری مغشوش و نسبتاً ناهماهنگ است. معدودی از عرصه‌ها ـ چون سیاست مشترک کشاورزی و نیز به میزان فزاینده‌ای، SEM ـ پیشرفت خوبی داتشه‌اند. اما، در دیگر عرصه‌ها که احتمالاً انتظار پیشرفت می‌رفت، و یا این پیشرفت به شکـلی نـاهماهنگ و منقطع صورت گرفته و یا اینکه اصولاً پیشرفتی حاصل نشده است.

سیاست صنعتی، نمونه‌ای از یک سیاست ناهماهنگ و تکامل نیافته می‌باشد. با توجه به اینکه ۳۵ درصد ازکل جمعیت فعال اتحادیه اروپا را در بخش صنعت شاغل بوده و ۴۰ درصد از ارزش افزوده ناخالص اقتصاد EU به این بخش اختصاص دارد، و رشد صنعتی EU از رقابتش

عقب‌مانده است، می‌توان انتظار داشت که سیاست‌گذاری صنعتی به محور سیاست‌گذاری‌های اروپایی تبدیل شود. یک سیاست کاملاً، توسعه یافته، جامع و منسجم صنعتی وجود ندارد. آنچه که موجود است تعداد زیادی از سیاست‌هاست که خود، معمولاً تنها به طور نسبی تکامل یافته‌اند، و بر صنعت تأثیر گذارند، اما، به هیچوجه یک چارچوب منسجم صنعتی، با اهداف روشن و پایدار، را تشکیل نمی‌دهند. روشن‌ترین این سیاستها، آنهایی هستند که برای تشویق حرکت آزادانه کالا، افراد، خدمات و سرمایه در سراسر EU طراحی شده‌اند. سیاستهای دیگر شامل موارد زیر می‌شوند: سیاست تحقیقات، جنبه‌های سیاست‌های منطقه‌ای و اجتماعی، و سیاستهای خاص در حمایت از برخی از بخش‌های در حال توسعه و در حال تعامل.

نکات پایانی

موضوع اصلی بحث در این فصل، دامنه و تنوع مسئولیتهای سیاسی و علایق اتحادیه اروپا بوده است. در حال حاضر، اتحادیه اروپا فقط در معدودی از عرصه‌ها، هیچگونه دخالتی ندارد.

اما، موضوع دیگر، وجود کاستی‌های فراوان در سیاستهای EU بوده است. سیاست صنعتی، انرژی، و منطقه‌ای سه مثال از عرصه‌های کلیدی مهم سیاست‌گذاری هستند که در آنها چارچوب سیاست‌گذاری منسجم، یا به اندازه کافی قوی وجود ندارد و فاقد روشن و منسجم هستند و این مانع از به حداکثر رسیدن تأثیرگذاری EU است. سیاستهای فوق، بسیار پراکنده و مقطعی می‌باشند و کلاً از کمبود منابع مالی نیز رنج می‌برند.

البته، همین انتقادات در خصوص عقب ماندگی و فقدان انسجام را می‌توان علیه اکثر چارچوب‌های سیاست‌گذاری ملی نیز تسری داد، اما نه به همان اندازه. زیرا، در سطح یک دولت، حتی هنگامی که سیستم سیاسی ضعیف و غیرمتمرکز باشد، فرصتهای هدایت توسط مراکز ملی معمولاً بیشتر از اتحادیه اروپا است. یک علت این امر آن است که تصمیم‌گیرندگان ملی در مقایسه با تصمیم‌گیرندگان اتحادیه اروپا به ابزارهای سیاست‌گذاری بیشتری دسترسی دارند. اما، علت اصلی این است که در سطح دولتی، معمولاً یک کانون اقتدار سیاسی که بتواند رهبری کرده

و نظم را تا حد مشخصی برقرار نماید، وجود دارد: شاید یک رییس دولت، یک کابینه یا شورای وزیران، وزارت اقتصاد یا دارایی، یا یک گروه حزبی حاکم. در اتحادیه اروپا، کمیسیون، شورای وزیران و شورای اروپا کانون‌های اصلی اقتدار و رهبری سیاسی می‌باشند، اما هیچ یک از آنها به نحوی سازمان نیافته و پیکربندی نشده‌اند که بتوانند EU را قادر به برقراری یک انسجام کلی در عرصه سیاست‌گذاری و یا تضمین یک جهت روشن و پایدار در این عرصه نمایند.

اما، فصل ۱۵ نشان می‌دهد که وضعیت تا حد زیادی نسبت به آنچه که قبلاً بوده تغییر کرده است.

فصل پانزدهم

فرآیندهای سیاست‌گذاری

تفاوت در فرآیندهای اتحادیه اروپا
عوامل تعیین کننده فرآیندهای سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا
تدوین قانون در اتحادیه اروپا
قوانین پس از تصویب در اتحادیه اروپا
ویژگی‌های ماهوی فرآیندهای سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا
کارآمدی فرآیندهای سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا

تفاوت در فرآیندهای اتحادیه اروپا

به دشواری می‌توان از یک فرآیند «استاندارد» یا «نمونه وار» (Typical) سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا سخن گفت. بازیگران متعددی در صحنه سیاست‌گذاری اروپایی حضور دارند که از طریق کانالهای بیشمار در ارتباط متقابل با یکدیگر قرار می‌گیرند.

بازیگران

سه مجموعهٔ عمده از بازیگران اروپایی قابل تشخیص می‌باشند: آنهایی که با نهادهای اتحادیهٔ اروپا در ارتباطند، آنهایی که با دولتهای عضو در تماسند، و آنهایی که منافع ملی و اروپایی را نمایندگی می‌کنند. همانطور که در فصل‌های قبل اشاره شد، هر یک از این سه

در اتحادیه اروپا از چنان سیّالیت و نوسانی برخوردار است که ماهیت مسئولیتها و نقش‌ها در شرایط مختلف به شدت تغییر می‌کند. به عنوان مثال، در یک مجموعه از شرایط، ممکن است بازیگری در عین دارا بودن توان بازیگری (به لحاظ قانونی یا سیاسی)، از ایفای نقش فعال طفره رود و در شرایطی دیگر به دلیل ذینفع نبودن یا احتمال وارد آمدن ضربهٔ سیاسی، از نقش آفرینی امتناع نماید. همین بازیگر، ممکن است تحت شرایطی دیگر، خواهان ایفای نقش عمده گردد اما، به دلیل فقدان منابع مناسب قدرت، از دسترسی به آن محروم شود.

کانالها

کانالهای ارتباطی از چهار نظر با یکدیگر متفاوتند:

۱) **از نظر پیچیدگی و جامعیت:** برخی از انواع تصمیمات، نسبتاً سریع، توسط گروه کوچکی از افراد و به کمک روش‌های آسان اتخاذ می‌شوند و برخی دیگر، بر عکس، فرآیندهای پیچیده و کاملی را طی می‌کنند که در آن، نقش آفرینان متعدد سعی می‌کنند، نتیجه کار را تعیین نمایند.

۲) **از نظر اهمیت نسبی فرآیندهای اروپایی و ملی و ارتباط میان آنها:** یکی از مهمترین مشکلات ساختاری اتحادیهٔ اروپا، چند لایه بودن آن است که در آن میان سطوح مختلف قدرت و سلسله مراتب، هیچ مرز مشخصی به چشم نمی‌خورد.

۳) **از نظر سطوح ارشدیت:** سلسله مراتب زیر در اغلب نشستهای اروپایی مشاهده می‌شود: رؤسای دولت‌ها در شورای اروپا؛ وزراء در شورای وزیران اروپا؛ نمایندگان دائمی و معاونین آنها در COREPER؛ مقامات ارشد و کارشناسان ملی در گروههای کاری، کمیته‌های ادواری و مدیریت، و گروه‌های کارشناسی.

۴) **از نظر ساختار و درجهٔ رسمیت:** فرآیندهای ثابت سیاستگذاری در اتحادیهٔ اروپا (مانند جلسات شورای وزیران، نشستهای ادواری پارلمان اروپا، شورای مشترک نمایندگان و وزراء که برای حل برخی اختلاف نظرها پیرامون مسائل قانونی و بودجه برگزار می‌شود) بنا بر ماهیت

خود، حالت رسمی و سازمان یافته دارند. به همین دلیل در این فرآیندها، جایی برای چانه زنی، معامله و مصالحه که لازمهٔ کسب اکثریت و رسیدن به توافق برای پیشرفت امور می‌باشد، وجود ندارد. در نتیجه، شبکه گسترده‌ای از مجاری غیر رسمی و سازمان نایافته میان نقش آفرینان اتحادیهٔ اروپا، ارتباط برقرار می‌کند. نمونه‌های این مجاری را می‌توان در همه جای اروپا مشاهده کرد: از بحث بر سر میز نهار که معمولاً در اجلاسیه‌های شورای اروپا انجام می‌شود گرفته تا جریان بی‌پایان مکالمات تلفنی، ضیافتهای نهار، اعمال نفوذهای ناپیدا، و مذاکرات قبل از جلسه، که اکنون به بخشی از زندگی روزمره در بروکسل، استراسبورگ، لوکزامبورگ و پایتخت‌های اروپایی تبدیل شده است.

عوامل تعیین‌کننده فرآیندهای سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا

نکتهٔ محوری قسمت قبل (چند لایگی فرآیندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا) در فصل‌های ۱۶، ۱۷ و ۱۸، که دربارهٔ بودجه، سیاست‌گذاری کشاورزی و مناسبات خارجی بحث می‌شود، به طور مشروح مورد بررسی قرار می‌گیرد. با مطالعهٔ این فصل‌ها، مشخص می‌شود که هرگونه تعمیم در زمینه عملکردهای اتحادیهٔ اروپا تا چه اندازه دشوار است.

البته، می‌توان انتظار داشت که در فرآیندهای مربوط به اتحادیهٔ اروپا، مانند فرآیندهای مشابه در سطح ملی، میان عرصه‌های مختلف سیاست‌گذاری تفاوتهایی بروز کند. اما، ویژگی فرآیندهای اتحادیهٔ اروپا، گستردگی و پیچیدگی آن می‌باشد: خیلی از نقش آفرینان در درون نهادهای متعدد ملی و اروپایی، حول محور روشها، قوانین و مقررات متفاوت حاکم بر روند تصمیم‌گیری، با یکدیگر برخورد پیدا کرده و به نقش آفرینی مشغولند.

در تلاش برای ارائه چشم اندازی کلی از پیچیدگی فرآیندهای اروپایی، بایستی به چند عامل بسیار مهم توجه کرد. که نقش آنها در تلفیق نقش آفرینان و مجاری ارتباطی آنها در هر زمینهٔ خاص، بسیار تعیین کننده می‌باشد.

مبنای معاهده‌ای

همانطور که در بخش یک اشاره شد اتحادیهٔ اروپا، مبتنی بر «معاهدهٔ اتحادیهٔ اروپا» است. «معاهدهٔ اتحادیهٔ اروپا» (TEU) متشکل از چند جزء است (مقررات عمومی ـ سه معاهده مربوط به جامعهٔ اروپا، مقررات مربوط به سیاست مشترک خارجی و امنیتی (CFSP)، مقررات مربوط به همکاری در زمینه‌های داخلی و قضایی (JHA) و یک سری پروتکل‌ها و بیانیه‌ها).

یکی از نکات بسیار مهم در رابطه با این اجزاء، روشهای متفاوت تصمیم‌گیری در هر یک از آنها و به کارگیری متنوع این روشها در شرایط خاص می‌باشد. در نتیجه، اهمیت بنیادی «معاهدهٔ اتحادیهٔ اروپا» در شکل دهی به ماهیت فرآیندهای سیاست‌گذاری در اتحادیه و تعیین حیطهٔ قدرت نهادها و نقش آفرینان این فرآیند است. در اینجا، فقط به ذکر چند مثال در مورد تنوع روشهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در «معاهدهٔ اتحادیهٔ اروپا» بسنده می‌کنیم (در این مورد به تفصیل در این فصل و دیگر فصل‌های کتاب سخن می‌گوئیم:

● چهار روش استاندارد برای مصوبات غیر اجرایی وجود دارد: مشورت، همکاری، تصمیم‌گیری مشترک و توافق. مهمترین اختلاف میان این روشها به قرار زیر می‌باشد:

۱) پارلمان اروپا می‌تواند تصمیماتی را که به روش مشترک و یا توافق اتخاذ شده‌اند وتو کند، اما نمی‌تواند اینکار را با تصمیماتی انجام دهد که با دو روش دیگر اتخاذ می‌شوند.

۲) لوایحی که بر اساس مشورت و توافق تنظیم شده باشند در پارلمان و شوارای اروپا تنها یک بار مورد شور قرار می‌گیرند در حالی که لوایحی که بر اساس روش همکاری تنظیم می‌شوند باید از دو شور و روش تصمیم‌گیری مشترک از ۳ شور یا بیشتر و یک رای‌گیری ۳ مرحله‌ای بگذرند.

● مذاکرات مربوط به تجارت خارجی که بر اساس مادهٔ ۱۱۳ از معاهده «جامعهٔ اقتصادی اروپا» انجام می‌شوند، از روش خاص خود تبعیت می‌نمایند. در این روش، تصمیم‌گیری نهایی بر عهدهٔ کمیسیون و شوارای اروپاست و پارلمان اروپا فقط نقش مشورتی ایفاء می‌نماید.

● بودجهٔ سالیانه نیز ترتیبات خاص خود را داراست که به موجب مسئولیت اصلی تصویب

بودجه، مشترکاً بر عهدهٔ شورا و پارلمان اروپا قرار می‌گیرد.

● تصمیم‌هایی که در چارچوب سیاست امنیتی و خارجی مشترک (CFSP) و امور قضایی و داخل (JHA) گرفته می‌شود، عمدتاً (و نه کاملاً) در چارچوب مذاکرات بین‌دولتی صورت می‌گیرند و این شیوه، انجام تصمیم‌گیریهای خارج از نظارت قانونگذار را امکان‌پذیر می‌سازد. در هر دو مورد فوق، به شورای اروپا امکان مانور فراوان اعطاء گردیده به نحوی که این شورا می‌تواند در مورد ضرورت مشورت با پارلمان اروپا تصمیم بگیرد. به طور کلی تصمیمات کلیدی در دو عرصهٔ فوق باید از طریق مشورت با پارلمان اروپا و به اتفاق آراء اعضای شورا اتخاذ شوند ضمین اینکه تصمیمات اجرایی و تصمیماتی که مربوط به روش کار می‌شوند، بدون مشورت با پارلمان و براساس رأی اکثریت اعضاء شورا اتخاذ می‌گردند. خواه پارلمان اروپا مورد مشورت قرارگیرد یا نگیرد، باید اطلاعات مربوط به تحولات این دو عرصه، به طور مرتب در اختیار پارلمان قرار بگیرد.

وضعیت مفروض موضوع در حال بررسی

به طور کلی، مواقعی که قوانین اتحادیهٔ اروپا مدّ نظر قرار می‌گیرند، روشها از ثبات بیشتری برخوردار می‌گردند. معاهدات منعقده، بیشترین نقش را در ثبات روشها بازی می‌کنند (به سطور قبل مراجعه کنید) اما، در این رابطه، نباید نقش تفاسیر ارائه شده توسط دیوان عدالت (به عنوان مثال، اینکه شورای اروپا قبل از ارسال پیشنهادات خود به کمیسون اروپا باید منتظر نظرات پارلمان اروپا بماند) و مذاکرات و گردهمایی‌های مختلف را نادیده گرفت (عرف رایج در شورای اروپا این است که در صورتی که یکی از اعضاء رابطه با مسأله‌ای دچار مشکل می‌شود، حتی در مواردی که رأی اکثریت نیز به نفع مسألهٔ مزبور قابل پیش‌بینی باشد، تلاش می‌شود تا نوعی تفاهم و توافق با عضو مربوطه حاصل شود).

روند تصویب قوانین و مقررات در دست بررسی، درکمیسیون اروپا با بحث و گفتگوی به مراتب کمتری از شورای اروپا انجام می‌گیرد. علت این امر نیز آن است که مصوبات کمیسیون

اروپا، ماهیت اجرایی دارند و جنبه‌های فنی آنها بر جنبه‌های سیاسی غلبه می‌کند. بخش اعظم این مصوبات را بازنگری یا اصلاح مقررات موجود تشکیل می‌دهند (که عمدتاً به عرصهٔ تجارت خارجی و یا سیاست کشاورزی مشترک مربوط می‌شوند). در نتیجه، مصوبات کمیسیون، قبل از اجراء، به طور کامل با حضور مقامات مسئول در کمیسیون مورد بحث قرار می‌گیرند و در صورت لزوم می‌توان کمیته‌ای با شرکت مقامات رسمی برخی از کشورها نیز تشکیل داد. اما، مصوبات کمیسیون اروپا، از آنجایی که طیف متغیری از مسائل را شامل می‌شوند، معمولاً بر اساس یکی از روشهای قانونگذاری که در سطور قبل از آنها اشاره شد، انجام گرفته و از فشارها و اعمال نفوذهای مختلف تأثیر می‌پذیرد. مصوبات کمیسیون اروپا توسط پارلمان اروپا و ESC مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و در پایتخت‌های اروپایی و نیز جلسات متعدد در «بروکسل» مورد مدّاقه و کنکاش قرار گیرد.

در مواقعی که فعالیتهای سیاست‌گذاری در خارج از عرصهٔ قانونگذاری انجام می‌گیرد، تصمیم‌گیرندگان اصلی به ویژه دولتها احتیاط فراوان را رعایت می‌کنند و به دقت انتخاب فرآیند سیاست‌گذاری مناسب و شرکت کنندگان در آن را تحت بررسی قرار می‌دهند. یک شیوهٔ رایج در مواردی که دولت‌ها از اتحادیهٔ اروپا می‌خواهند که بدون گذراندن قوانین و مصوبات جدید، کاری را به انجام برساند (احتمالاً به دلیل اینکه در مورد قوانین و مصوبات جدید توافقی حاصل نشده است مانند برخی موضعگیری‌های خارجی)، اینکار در قالب قطعنامه یا بیانیه‌های شورا انجام می‌گیرد. این اسناد، بر حسب تمایل اعضاء شورا، می‌توانند بسیار مهم یا بسیار دقیق و گویا باشند. قطعنامه‌های شورا، معمولاً تأثیری بسیار مهم بر سیاست‌گذاری‌ها باقی می‌گذراند و این امر حتی در مرحلهٔ بحث برای تدوین آنها نیز مشاهده می‌شود. از آنجایی که این اسناد، دارای بار حقوقی محسوب نمی‌شوند لذا از چالش دیگر نهادها و نقش آفرینان اروپایی بر کنار می‌مانند.

میزان عمومیت یا خصوصیت موضوع سیاست‌گذاری

سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا، در غایت عمومیت خویش، یک سلسله تبادل نظرها میان

طرفین ذینفع به منظور ایجاد زمینهٔ مشترک برای هماهنگ سازی سیاست‌گذاری‌ها، تعیین اولویتها، و تصویب برخی قوانین احتمالی را شامل می‌شود. این مذاکرات و تبادل نظرها، تقریباً به طور مستمر در تمامی سطوح انجام می‌شوند اما، مهمترین آنها از نظر امکان پیگیری و تحقق عملی، مواردی است که در آنها مقامات عالیرتبهٔ دولتی و کمیسیون اروپایی شرکت داشته باشند.

برعکس، وظیفهٔ کارهای روزمره و آماده سازی و پیش نویس جزئیات فنی مباحث در دست بررسی، که بخش عمدهٔ مصوبات اتحادیهٔ اروپا را شامل می‌شود، بر عهدهٔ مقامات دون پایه است و هیچیک از مقامات ارشد اتحادیه، بـه ویـژه وزراء مستقیماً در فرآیند آماده سازی مصوبات مشارکت نمی‌ورزند. ممکن است در مواردی، اخذ موافقت رسمی مقامات ارشد با مصوبه‌ای الزامی باشد اما بهر حال انجام کارهای اولیه، تماماً بر عهدهٔ مقامات کمیسیون است که در برخی موارد، با همکاری مقامات ملی صورت می‌گیرد.

نوبودن، اهمیت، بحث‌انگیز بودن یا حساسیت سیاسی موضوع مورد نظر

هرچه این ویژگیها پررنگ‌تر شوند و درک از ابعاد احتمالی آنها گسترش یابد (آنچه از دیدگاه برخی یک مسألهٔ فنی به شمار می‌رود، ممکن به نظر دیگران یک مسأله سیاسی باشد و....) احتمالاً فرآیندهای سیاست‌گذاری پیچیده‌تر می‌شوند. به عنوان مثال، اگر این احتمال برود که یک پیشنهاد در مورد رهنمود خاص شورای اروپا در زمینهٔ حمایت از حیوانات موجب پیدایش مشکلاتی برای کشاورزان شود، ممکن است فرآیند تصمیم‌گیری دربارهٔ این پیشنهاد، مسیر زیر را به طور کامل یا تقریباً کامل طی کند: انجام مشورتهای گسترده قبل از طرح رسمی پیشنهاد در کمیسیون؛ برخاستن صدای اعتراض گروهها و بخش‌های ذینفع، بررسی دقیق پیشنهاد توسط پارلمان یا شورای وزیران اروپا؛ انجام مذاکرات طولانی و جامع در شورای اروپا؛ تشویق فعالیت و مانورها در آستانه برگزاری اجلاس رسمی و در جریان برگزاری اجلاس؛ و در مجموع ایجاد وقفه در تصویب و ایجاد اصلاحات متعدد در متن پیشنهاد.

موازنه مسئولیت‌های سیاست‌گذاری میان اتحادیهٔ اروپا و سطوح ملی

هر کجا که انتقال قابل ملاحظهٔ مسئولیتها به اتحادیهٔ اروپا صورت می‌گیرد (به عنوان مثال سیاست‌گذاری که در عرصه‌های کشاورزی، تجارت و رقابت) فرآیندهای اروپایی، به طور طبیعی، اهمیتی دو چندان کسب می‌کنند. در این عرصه‌های سیاست‌گذاری، نهادهای اروپایی (و به ویژه کمیسیون اروپا) وظایف متعددی پیش روی دارند: نظارت بر تحولات، انجام تعدیلهای لازم، جایگزین سازی سیاستها و برنامه‌های جاری در صورت لزوم، و غیره. از سوی دیگر، هر کجا که نقش سیاست‌گذاری اتحادیهٔ اروپا، در بهترین حالت، مکمل سیاست‌گذاری‌های یک کشور عضو قرار گیرد (به عنوان مثال سیاست‌گذاری‌های آموزشی و بهداشتی) مؤثرترین سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم گیریها به کانال روشهای مرسوم ملی هدایت می‌شود و فعالیت سیاست‌گذاری در سطح اتحادیه، چشم اندازی محدود به خود می‌گیرد.

شرایط و برداشت‌ها از شرایط

اینکه تحولات جاری در فرآیندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در اتحادیهٔ اروپا در رابطه‌ای نزدیک با شرایط غالب اقتصادی و سیاسی قرار گرفته و به درک نقش آفرینان عمده از (به ویژه دولت‌ها) نیازهای خود در شرایط مشخص بستگی دارد، و تابعی از توان اتحادیهٔ اروپا در حل مشکلات این شرایط خاص می‌باشد، حقیقتی بس مهم است که نباید آن را نادیده گرفت. آیا مزایای عمل در سطح اتحادیهٔ اروپا، و یا عمل به شیوه‌ای خاص در درون این اتحادیه، از فعالیت در سطح ملی و عمل به روشهای دیگر بیشتر است؟

بهتر است مسأله شرایط و موقعیت را با یک مثال خاص، توضیح دهیم. صنعت فولاد را برای این منظور انتخاب می‌کنیم زیرا تأثیر تغییر شرایط را در فرایندهای سیاست‌گذاری اتحادیهٔ اروپا، به روشن‌ترین نحو در این بخش می‌توان مشاهده کرد.

همانطور که در فصل ۵ اشاره شد، معاهدهٔ پاریس قدرت قابل ملاحظه‌ای را در اختیار مرجع

عالی اجرایی[1] (بعدها کمیسیون اروپایی) قرار داد، تا اواسط دههٔ ۱۹۷۰، از این قدرت برای لیبرالیزه کردن بازار استفاده می‌شد و مقامات «مرجع عالی اجرایی» (و کمیسیون) بخش عمدهٔ وقت و انرژی خود را صرف حذف موانع داخلی و بر چیدن کارتل‌ها می‌کردند. اما، از سال ۱۹۷۴، شرایط بازار رو به وخامت گذاشت و علت این امر نیز سقوط تقاضای داخلی و خارجی، محدود شدن «حاشیهٔ سود»[2] و افزایش هزینه‌ها بود. این امر موجب شد که کمیسیون، به قدرت مداخله گرانهٔ خود، که مدتها به فراموشی سپرده بود، مراجعه کند. در ابتداء، مشی داوطلبانه ترجیح داده شد، اما وقتی عدم کارآیی این مشی مشخص شد، موضع قوی‌تری اتخاذ گردید. تا پایان سال ۱۹۸۰، یک طبقه‌بندی از ابزارهای سیاست‌گذاری ارائه شد، که برخی از آنها جنبهٔ تحمیلی داشت. از جملهٔ این ابزار، می‌توان از موارد زیر نام برد: اتخاذ مواضع مشترک در بازارهای خارجی به شکل توافق بر سر قیمت‌ها، توافق بر سر محدودیت صادرات، اعمال کنترل شدید بر سوبسیدهای ملی، اعمال محدودیت‌هایی در مورد سرمایه‌گذاری‌های شرکتهای خصوصی و تعیین سهمیه‌های اجباری (که پس از صدور بیانیهٔ شورای اروپا تحت نام «بحران آشکار» در اکتبر ۱۹۸۰ به اجراء در آمد).

تأکید سیاست‌گذاری‌های اتحادیهٔ اروپا در زمینه فولاد، بین سالهای ۱۹۷۴ تا ۱۹۸۰، از تقویت آزادی عمل و کارآیی بازار، به ادارهٔ بازار، تغییر پیدا کرد. این چرخش، پیامدهای مهمی برای فرآیندهای تصمیم‌گیری در اروپا به دنبال داشت که چهار مورد از آنها در اینجا قابل ذکر است: مسئولیتهای بیشتری نسبت به گذشته بر عهدهٔ ECSC گذاشته شد. در نتیجه، تصویر کلی سیاست‌گذاری در عرصهٔ فولاد در این مواقع تلفیقی از فرآیندهای ملی و اتحادیه‌ای بود که همهٔ آنها در یک جهت سیر نمی‌کردند. دوم، التزام جامعهٔ اروپا در به صحنه آوردن قدرتهای جدید و قدیم در زمینه سیاست‌گذاری، که بسیاری از آنها نقش مستقیم در توزیع قدرت داشتند، موجب بروز تنش در شورای اروپا گردید. در همین حال، روند مزبور موجب گردید که شورای اروپا تصمیمات کلیدی را با دقت بیشتری اتخاذ کرده و کمیسیون اروپا را تحت کنترل مستقیم خویش

قرار دهد (اگر چه این اقدام، مانع از آن نگردید که دولت‌ها از کمیسیون به مثابهٔ ابزاری مؤثر برای شانه خالی کردن از زیر بار مسئولیت تصمیمات مؤثر اما غیرمطلوب استفاده نمایند). سوم، علیرغم الزام کمیسیون به فعالیت در چارچوب‌های تعیین شده توسط شورای اروپا، کمیسیون نقش و فعالیتهای خود را در چند زمینهٔ مهم گسترش داد: به عنوان مبتکر و پیشنهاد دهندهٔ سیاست‌ها، به عنوان واسطهٔ میان منافع ملی و جمعی (به عنوان مثال، از طریق سر جمع کردن طرحهای مختلف و پیچیدهٔ سهمیه‌بندی برای انواع مختلف فرآورده‌های فولادی)، به عنوان نماینده جامعهٔ اروپا در مذاکرات خارجی (پیمان پاریش نتوانست تا اواخر دههٔ ۱۹۷۰ به یک اتحادیهٔ گمرکی تبدیل شود تنها از این مقطع به بعد بود که کشورهای عضو، اتخاذ مواضع مشترک خارجی را آغاز کردند) و به عنوان یک نهاد تصمیم ساز (کمیسون استقلال عمل بیشتری به دست آورد و در مواردی چون اختصاص کمکهای سوبسیدی به سرمایه‌گذاری، مستقیم عمل می‌کرد). چهارم، در تصمیم گیریهای جامعهٔ اروپا مصالح غیر نهادین و غیر دولتی، بیش از پیش مدّ نظر قرار گرفت و این امر به موازات گسترش دامنهٔ تأثیرگذاری مستقیم اتحادیهٔ اروپا بر محصول، قیمت و اشتغال، تقویت گردید. نمونهٔ بارز این امر را می‌توان در نحوهٔ مذاکرات انجام گرفته میان «کنفدراسیون اروپایی صنایع آهن و فولاد» (EUROFER) که شصت درصد کل ظرفیت تولید فولاد اروپا را تحت اختیار خود داد، با کمیسیون اروپا بر سر سهمیه‌های تولید، مشاهده کرد.

بحران فولاد در اواخر دههٔ ۱۹۷۰ و اوائل دههٔ ۱۹۸۰، باعث تغییرات مهم در فرآیندهای تصمیم‌گیری جامعهٔ اروپا در رابطه با صنعت فولاد گردید. یک پیامد مهم این روند آن بود که صنعت فولاد اروپا در دههٔ ۱۹۹۰ یکبار دیگر در بحران فرو رفت (نشانه‌های این بحران، سقوط تقاضا، افت قیمتها، و کاهش ظرفیت تولید کارخانجات بود). این روند یکبار دیگر نیز اتفاق افتاد و آن هنگامی بود که کمیسیون اروپا طرح تجدید ساختار را مطرح کرد و شورای اروپا، پس از بحث‌های مفصل (که در جریان آن، ایتالیا، اسپانیا و آلمان از جمله کشورهایی بودند که از اتخاذ تدابیر حمایتی از صنایع فولاد دفاع می‌کردند) سرانجام در دسامبر ۱۹۹۹ آن را تصویب کرد. یک

جنبهٔ مهم از این برنامه، آن بود که بر خلاف تدابیر پیش‌بینی شده در برنامهٔ «بحران آشکار» در اواخر دههٔ ۱۹۷۰ و اوایل دههٔ ۱۹۸۰، فاقد روشها و سیاستهای تحمیلی و بیشتر متکی بر مذاکره میان کمیسیون و تولیدکنندگان فولاد بود: مذاکراتی که در آن، صنعت فولاد، نقش اصلی را در معرفی ظرفیتهای تولیدی (اگر چه نه به اندازه‌ای که مورد تقاضای کمیسیون بود) ایفا می‌کرد. در این مذاکرات، کمیسیون همچنین کمکهایی «جبرانی» را به شکل کمکهای مالی، سوبسیدهای موقت، و افزایش تعرفه‌ها و محدود کردن سهمیه‌های وارداتی از اروپای شرقی و مرکزی، به تولید کنندگان فولاد پیشنهاد کرد. در تلاش برای تضمین موفقیت این طرح، که به دلیل ماهیت داوطلبانه بودن آن، قدری مسأله ساز بود ـ شورای اروپا، مسئولیت نظارت و قدرت اجرایی کمیسیون اروپا را افزایش داد.

تدوین قانون در اتحادیه اروپا

اکنون که دریافتیم عوامل متعددی در فرآیندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری اتحادیهٔ اروپا دخیل است، اکنون ضروری است نگاهی به ویژگیهای مشترک و جدید این فرآیندها بیاندازیم. به جز در موارد بسیار خاص، تمامی تصمیمات و سیاستهایی که اتخاذ می‌شود به شیوه‌ای منحصر به فرد می‌باشد. اغلب مصوبات اتحادیهٔ اروپا در قالب یکی از سه شکل زیر انجام می‌گیرد.

۱) مصوبات اجرایی، قانونی، اداری و آئین نامه‌ای عمدتاً در قالب مقررات و تصمیمات کمیسیون اروپا منتشر می‌شوند. اصلی‌ترین بخش این مصوبات، توسط مقامات شاغل در دبیرخانه کمیسیون تدوین و تنظیم می‌گردد. اعضاء کمیسیون فقط هنگامی شخصاً در دومین این مصوبات شرکت می‌کنند که موضوع مصوبه‌ای مبهم باشد و یا یکی از اعضاء چنین تقاضایی را مطرح کرده باشد.

به مقامات ملی معمولاً فرصت داده می‌شود تا نظرات خود را در یک کمیته مطرح نمایند. اما، اینکه ایشان تا چه حد توانایی متوقف کردن روند تصویب مصوبه‌ای را داشته باشند، به روشی بستگی دارد که کمیته در پیش می‌گیرد. همانطور که در فصل چهارم اشاره شد، وقتی

کمیسیون از طریق کمیته‌های مشورتی کار خود را دنبال می‌کند، از موضع به مراتب قدرتمندتری نسبت به مواقعی برخوردار است که از طریق کمیته‌های مدیریت و یا قانونگذاری به این کار مبادرت می‌ورزد.

وقتی این نوع مصوبه توسط «شورا» به عنوان قانون منتشر می‌شود، ایفای نقش مقامات ملی آغاز می‌گردد زیرا این مصوبات باید به تائید رسمی وزارتی برسند.

۲) بخش اعظم مصوباتی که در ارتباط با سیاستهای تجارت خارجی اتحادیهٔ اروپا می‌باشند بر اساس توافق با کشورهای ثالث، اتخاذ می‌شوند، از این رو مشمول روشهای خاص تصمیم‌گیری می‌گردند. این روشها که در فصل ۱۸ مورد بحث قرار می‌گیرند دارای برخی ویژگیهای خاص به قرار زیر می‌باشند: کمیسیون اروپا معمولاً به مثابهٔ بازوی اصلی اتحادیهٔ اروپا در مذاکرات اقتصادی با کشورهای ثالث شرکت می‌کند. شورای وزیران بر عملکرد کمیسیون اروپا در جریان این مذاکرات به دقت نظارت می‌نماید. پارلمان اروپا، چندان نقشی در این روند ندارد (مگر هنگامی که انعقاد موافقتنامه‌های همکاری در دستور کار قرار بگیرد). اغلب مصوبات، پس از مذاکرات مفصل به تصویب می‌رسند و همه آنها، از جمله مصوباتی که باید بر چارچوب‌های قانونی منطبق گردند، به شکل تصمیمات و مصوبات شورا منتشر می‌شود و در مرحلهٔ بعد به تصویب رسمی وزارتی می‌رسند.

۳) بیشتر آنچه که باقی می‌ماند مواردی است که باید از طریق یکی از فرآیندهای کامل قانونگذاری مورد بررسی قرار گیرند. هیچ ضابطهٔ خاصی برای اینکه کدام پیشنهاد کمیسون نیاز به چنین بررسی دارد وجود ندارد اما، معمولاً پیشنهاداتی این فرآیند را طی می‌کنند که از اهمیت خاص برخوردار بوده و یا با اصول اساسی اتحادیهٔ اروپا برخورد پیدا می‌کنند. هر چه دامنهٔ این پیشنهادات گسترده‌تر باشد، این احتمال نیز افزایش می‌یابد که در قالب دستورالعمل به تصویب برسند.

روشهای تمام عیار قانونگذاری، به دلیل اهمیتی که دارند، باید به طور مشروح مورد بحث قرار گیرند. اما، از آنجایی در بخش سوم کتاب، چگونگی به کارگیری مسئولیتهای نهادهای

اروپایی در قانونگذاری، تقریباً به طور مشروح مورد بررسی قرار گرفت، توضیح مشروح این مبحث دیگر ضروری به نظر نمی‌رسد و در اینجا فقط به ذکر برخی خصوصیات اصلی این روشهای قانونگذاری بسنده می‌شود.

از زمانی که «معاهدهٔ اتحادیه اروپا» به مورد اجراء گذاشته شد، چهار روش عمدهٔ قانونگذاری نیز اعمال گردید: مشورت، همکاری، تصمیم‌گیری مشترک و توافق. دو روش فرعی دیگر را نیز باید به این روشها اضافه کرد: در روش‌های مشورت، تصمیم‌گیری مشترک و توافق، رأی اکثریت کیفی هنگامی نافذ است، مصوبهٔ مورد بحث، مستند به بعضی مواد «معاهدهٔ اتحادیه اروپا» باشد. در مورد استناد به بقیه مواد این معاهده، باید اجماع حاصل گردد. ۲) در روشهای مشورت و همکاری، وقتی استناد مصوبهٔ مورد بحث به مواد «پروتکل معاهده اتحادیه اروپا» و قرارداد «سیاست اجتماعی» باشد، رای‌گیری با حضور ۱۱ عضو (و بدون شرکت انگلیس) انجام می‌شود.

فرآیند مشورت

شروع کار - نقطهٔ شروع پیشنهاد قانونی هنگامی است که کسی در جایی پیشنهادی را به اتحادیهٔ اروپا تسلیم کند. معمولاً اینکار توسط کمیسیون اروپا، شورای وزیران و یا پارلمان اروپا انجام می‌شود: کمیسیون، زیرا تنها نهادی است که رسماً حق پیشنهاد مصوبه‌های جدید را دارد و از این گذشته دارای تخصص و مسئولیت در قبال مسائل مربوط به اتحادیهٔ اروپا می‌باشد. شورا، زیرا، از وزنهٔ سیاسی بالایی برخوردار است و محل طبیعی طرح خواسته‌ها و منافع ملی کشورهای اروپایی می‌باشد و نیز به دلیل مادهٔ ۱۵۲ «معاهده جامعهٔ اروپا» که در آن از کمیسیون اروپا خواسته می‌شود که «هر گونه طرح یا پیشنهادی را که شورا برای نیل به اهداف مشترک مناسب تشخیص می‌دهد و آن را به کمیسیون تسلیم می‌کند، به دقت مورد بررسی قرار دهد» و پارلمان اروپا، زیرا نمایندگان آن تمایل فراوانی به فعالیت در همهٔ زمینه‌ها داشته و به موجب مادهٔ ۱۳۸b قرارداد جامعهٔ اروپا (که در معاهدهٔ اتحادیه اروپا نیز مورد تأیید قرار گرفته)، «پارلمان

می‌تواند با نظر اکثریت اعضای خود از کمیسیون بخواهد تا پیشنهادات و طرح‌های مناسبی را دربارهٔ مسائلی که اجرای آنها منوط به گذراندن قانون است، تدوین و تسلیم پارلمان نماید.»

به جز کمیسیون، شورا و پارلمان اروپا، منابع متعدد دیگری برای قانونگذاری در اتحادیهٔ اروپا وجود دارد اما، معمولاً تا زمانی که کمیسیون و اروپا نظر مساعدی نسبت به پیشنهادات مطروحه نداشه باشد، این پیشنهادات راه به جایی نخواهند برد. عوامل متعددی در این نحوهٔ عمل دخیلند، اما، معمولاً بازشناسی علت اقدام کمیسیون و نقطهٔ شروع طرحها، در هر مورد خاص، بسیار دشوار می‌باشد. به عنوان مثال، یک طرح کمیسیون که می‌تواند در پاسخ به یک درخواست شورا نیز تهیه شده باشد، ممکن است در مرحلهٔ بررسی در اثر اعمال نفوذ گروههای فشار ملی، باز پس گرفته شود و سپس وزیر مربوطه، مسأله را به عنوان یک دیدگاه قابل بررسی به آرامی و گام به گام از کانالهای غیر رسمی در شورا دنبال کند. به طریق اولی، یک طرح کمیسیون که ممکن است در نظر اول ظاهراً به درخواست پارلمان اروپا و یا در بیان مصالح عمومی اروپا تهیه شده باشد، در واقع، هیچ بطی به پارلمان اروپا نداشته و مصالح دیگری را به جز مصالح جمعی اروپا مدّ نظر قرار داده باشد (مثلاً تقویت مواضع کمیسیون در برابر شورا).

آماده سازی متن: به محض اینکه تصمیم دربارهٔ تهیهٔ یک طرح اتخاذ گردید (این تصمیم معمولاً در سطح مقامات نسبتاً ارشدی که با دبیرخانه در تماس می‌باشند، اتخاذ می‌شود)، متنی آماده می‌شود و روش معمول برای انجام این کار به قرار زیر می‌باشد: مسئولین مربوطه در دبیرخانه پیش نویس اولیهٔ طرح را تهیه می‌کنند و آن را به مقامات مافوق خود تسلیم می‌دارند. طرح در مسیر انتقال به سطوح بالای دبیرخانه، مورد بحث تمامی کارشناسان و واحد خدمات تخصصی آن قرار می‌گیرد. وقتی تمامی افرادی که مستقیماً در رابطه با طرح مسئولیت دارند، نظر خود را ابراز کردند و طرح مزبور را تأیید نمودند، طرح به گروهی مسئول سپرده می‌شود تا بحث‌های غیر رسمی لازم را با مقام رسمی مسئول کمیسیون در مورد تأیید پیش نویس انجام دهند تا مشخص شود آیا طرح مزبور باید پیگیری شده و رسماً در جلسه کمیسیون مطرح شود یا اینکه در همانجا متوقف گردد. وقتی موافقت مقام مسئول جلب شد، او از دبیر کل می‌خواهد که

پیش نویس مزبور را به «شورای کمیسیون اروپا» احاله نماید. آنجا اصلاحات لازم را در طرح مزبور انجام می‌دهند و وقتی بر روی متن طرح توافق حاصل شد، روشهای آن نیز تدوین می‌گردد. اما، اگر در این مرحله اختلاف نظر میان اعضاء کمیسیون وجود داشت پس از مذاکرات لازم و کافی، ممکن است طرح پذیرفته، رد، یا اصلاح شود و یا اینکه برای بررسی‌های بیشتر به ارگان مسئول در دبیرخانه بازگشت داده شود.

در مرحلهٔ آماده ساز متن، مسئولین کمیسیون اروپا، معمولاً همهٔ جهات را در نظر می‌گیرند. طرفهای ذینفع، با درک اینکه نگرش کمیسیون در این مرحلهٔ مقدماتی، بسیار انعطاف‌پذیر می‌باشد، و در نظر گرفتن این نکته در در صورت تصویب طرح، تغییر آن بسیار دشوار خواهد بود، از هر طریق ممکن سعی می‌نمایند نظرات خویش را در همین مرحله مطرح کرده و آنها را به کرسی بنشانند. در این مرحله، چهار عمل بر تمایل اعضاء کمیسیون به شنیدن نظرات گروههای ذینفع تأثیر می‌گذارد اول، نوع تماس و مجرای برقراری تماس با توجه به روشهایی که درگذشته موفق بوده‌اند. دوم، نوع و اهمیت ملاحظات سیاسی و درجهٔ اهمیت تلفیق نظرات مختلف بخشی و ملی از همان بدو امر. سوم، میزان دانش فنی و تخصص مورد نیاز در مرحلهٔ بررسی طرح که بایستی از خارج از کمیسیون تأمین شود و چهارم، شیوهٔ کاری که مقامات مسئول کمیسیون ترجیح می‌دهند در آن چارچوب به کار بپردازند.

با فرض پذیرش کمیسیون، (که یک فرض منطقی نیز هست)، راههای متعددی برای طرح نظرات «خارجی» درکمیسیون و جلب نظر مسئولین پیش نویس طرح به آنها، وجود دارد. ممکن است کمیسیون خود تنظیم گزارش در مورد طرح را از دانشگاه یا یک مرکز تحقیقاتی درخواست نماید. گروههای ذینفع، ممکن است خود اسنادی را در اختیار کمیسیون قرار دهند. اعمال نفوذ کنندگان حرفه‌ای، سیاستمداران و مقامات رسمی، از جمله نمایندگان دائمی کشورها، می‌توانند

اولویتهای خویش را در جلسات غیر رسمی بر کرسی بنشانند. کمیته‌های پارلمان اروپا و بخش‌های مختلف ESC نیز می‌توانند نظرات خویش را مطرح نمایند. کمیسیون اروپا همچنین می‌تواند از نظرات سیستم کمیته‌های مشورتی که پیرامون وی حلقه زده‌اند نیز وسیعاً سود ببرد.

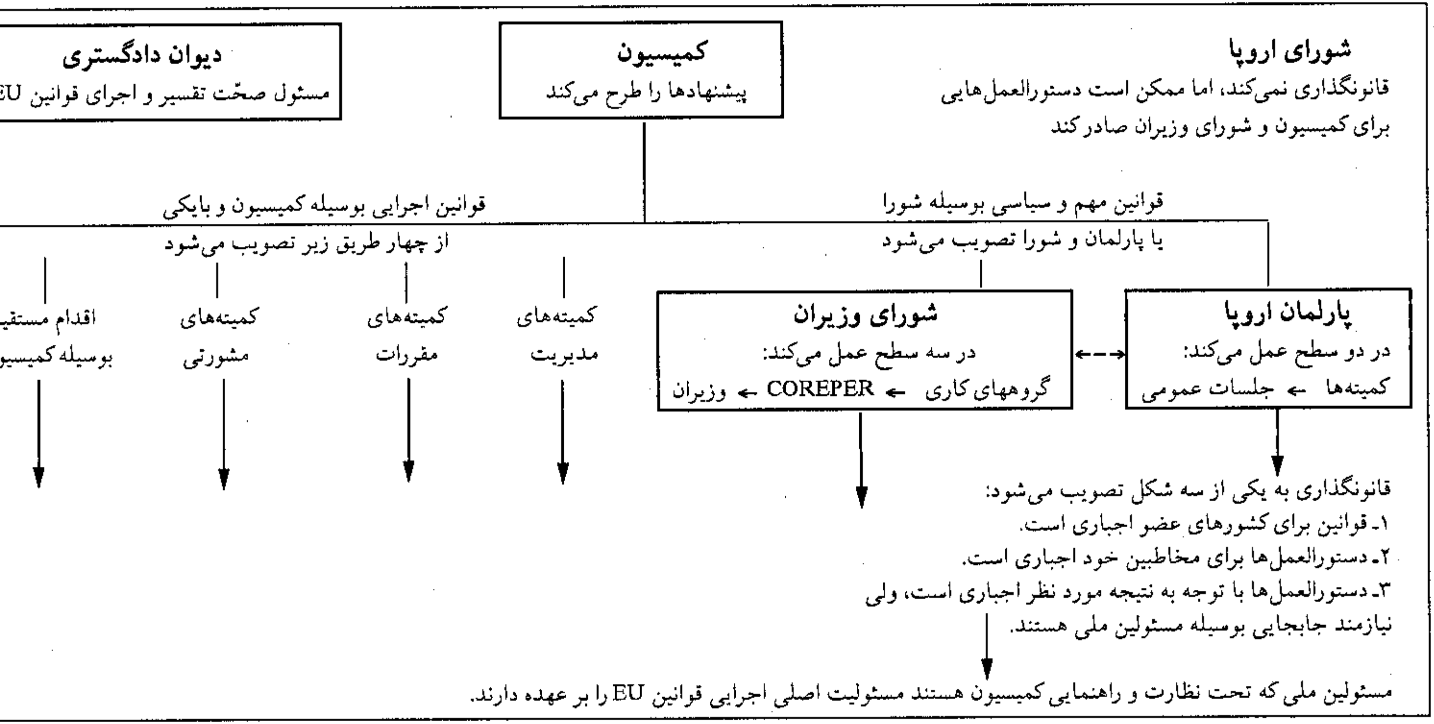
بنابراین، نمی‌توان یک الگو یا روش استاندارد را برای کار برشمرد. یک پیامد مهم این وضع آن است که دخالت دولتی در آماده سازی متن‌های کمیسیون، بسیار متنوع و متفاوت است. در واقع، نه تنها مسأله تنوع سطح دخالت در این رابطه مطرح است، بلکه تنوع در شناخت اهداف کمیسیون نیز مدّ نظر می‌باشد. برخی مواقع، دولت‌ها به خوبی از نظرات کمیسیون آگاهند، زیرا مقامات ملی آنها، در چارچوب کمیته‌های مشورتی، مورد مشورت کمیسیون قرار می‌گیرند، برخی مواقع نیز، انعکاس منافع بخشی در کمیته‌های مشورتی، موجب آگاهی دولت‌ها از ماوقع می‌گردد. گاهی هم دولتها توسط منابع داخل کمیسیون (و اغلب از طریق مسئولان دفتر نمایندگی دائمی خود) از تحولات مربوطه مطلع می‌شوند. اما، مواردی نیز وجود دارد که دولت‌ها، تنها پس از انتشار یک طرح، از مفاد آن مطلع می‌گردند.

فاصلهٔ زمانی تصمیم به شروع یک طرح تا انتشار متن آن توسط کمیسیون، در حالت طبیعی به چند عامل بستگی دارد: ۱) آیا طرح مزبور از فوریت برخوردار است؟ ۲) تا چه حد کمیسیون در پیگیری طرح جدی است؟ ۳) سطح مشورتها از چه گستردگی برخوردار است؟ ۴) آیا کمیسیون درصدد جلب حمایت قبلی نقش آفرینان اصلی بر می‌آید؟ ۵) آیا اتفاق نظر در داخل کمیسیون حاکم است؟ با این تفاصیل، اگر طرحی بیش از یک سال در کمیسیون اروپا باقی بماند، جای تعجب نیست.

نظرات پارلمان و کمیتهٔ اجتماعی ـ اقتصادی اروپا

متن طرح، به محض انتشار در اختیار شورای وزیران قرار می‌گیرد که این شورا نیز پس از بررسی‌های لازم آن را تسلیم پارلمان اروپا می‌کند. پارلمان نیز در صورت لزوم آن را برای اظهار نظر در اختیار ESC قرار می‌دهد. پارلمان اروپا، به مراتب با نفوذتر از دوارگان قبلی است. اگر این پارلمان، قدرت تمام عیار پارلمان‌های ملی را ندارد اما، در زرادخانه خود آنقدر سلاح دارد که بتواند از نظرات خویش، به ویژه در برابر کمیسیون اروپا، دفاع نماید. اختیارات و تفحصات نمایندگان، یک منبع قدرت پارلمان اروپا محسوب می‌شود و شیوهٔ استدلال و پیشنهادات

نمودار ۱-۱۵: مراحل اصلی فرآیندهای قانونگذاری اتحادیه اروپا



یادآوری: این چارت قانونگذاری تجارت خارجی را شامل نمی‌شود

منطقی، منبع دیگر آن به شمار می‌رود. پارلمان حق به تعویق انداختن یک طرح را دارد و معمولاً هنگامی از این حق استفاده می‌کند که لازم باشد نظر پارلمان، قبل از طرح یک پیشنهاد در شورای اروپا، اخذ شود.

همانطور که در فصل ۱۱ اشاره شد، بخش اعظم کاری که پارلمان اروپا بر روی طرحهای پیشنهادی انجام می‌دهد، توسط کمیته‌های تخصصی، و در حد کمتر توسط گروههای سیاسی وابسته به آن صورت می‌گیرد. هم کمیته‌های تخصصی و هم گروههای سیاسی، مشورت‌های لازم را در مورد رأی نماینده، در اختیار وی قرار می‌دهند.

شیوه معمول عمل در نشست‌های عمومی کمسیون برای تحقق اعمال نفوذها، رأی دادن به پیشنهادهای اصلاحی متعدد، و عدم رأی به پیش نویس کلی طرح (که حاوی نظر پارلمان نیز هست) است، تا اینکه کمیسیون نظر خود را در مورد اصلاحیه‌های پارلمان اعلام کرده و مشخص کند که آیا ادغام این اصلاحیه‌ها را در پیش نویس طرح خود می‌پذیرد یا نه. اگر اصلاحیه‌ها پذیرفته شوند، نظر مساعد کمیسیون اعلام شده و متن اصلاح شدهٔ طرح به شورا ارسال می‌شود. اما، اگر همه یا بخشی از اصلاحیه‌ها مورد پذیرش قرار نگیرد، پارلمان می‌تواند از طریق مسکوت گذاشتن طرح و بازگرداندن آن به کمیتهٔ مربوطه، بر کمیسیون فشار وارد آورد. باید خاطر نشان کرد، که اعلام نظر نکردن پارلمان را نباید به معنی حق وتو تلقی کرد زیرا پارلمان قانوناً مجبور به اظهار نظر دربارهٔ طرحهاست و «دیوان عدالت» در چند مورد، بر ضرورت همکاری صادقانه میان نهادهای جامعهٔ اروپا، تأکید کرده است. اما امتناع از اعلام نظر، ابزاری کارساز برای چانه زنی و اعمال فشار در دست پارلمان است که از طریق تأخیر انداختن فرآیند تصویب طرحها عمل می‌کند.

به دلایلی که در فصل ۱۱ به آنها اشاره شد و در سطور بعد نیز به آنها خواهیم پرداخت برآورد درجهٔ تأثیرگذاری پارلمان اروپا بر مصوبات اتحادیه اروپا، بسیار دشوار است. اما، به طور کلی، می‌توان گفت نظرات و آمار و ارقام متفاوتی دربارهٔ روش مشورتی ابراز شده است:

● دربارهٔ جنبهٔ «مثبت» این روش باید گفت که کمیسیون اروپا در حالت عادی، مایل به

دریافت نظرات پارلمان اروپاست و حدود سه چهارم اصلاحیه‌های این پارلمان را می‌پذیرد. اما، شورا، گرایش کمتری به پارلمان داشته و کمتر از نیمی از اصلاحیه‌های آن را می‌پذیرد و این بدان معنی است که اغلب اصلاحیه‌های پارلمان اروپا در زمینه‌های مختلف سیاست‌گذاری، نهایتاً شکل قانونی به خود گرفته و به اجراء در می‌آیند.

● دربارهٔ جنبهٔ «منفی» روش فوق، سه نکتهٔ عمده قابل ذکر می‌باشد: اول، اگر شورا نظر پارلمان اروپا را رد کند، هیچ کاری از دست پارلمان بر نمی‌آید. بهترین حالتی که می‌توان در این صورت برای پارلمان انتظار داشت، برگزاری یک جلسه مصالحه با شوراست (نباید این جلسه را با جلسهٔ مصالحه در روش تصمیم‌گیری مشترک اشتباه گرفت) اما، این قبیل جلسات معمولاً دستاورد چندانی ندارند (علت اصلی این امر نیز آن است که شورا به بازگشایی پرونده‌های بسته‌ای که ممکن است موقعیت او را در موافقتنامه‌های جامع و دشواری که پیش می‌رود به خطر بیاندازد، علاقه‌ای ندارد.) دوم، شورا، برخی مواقع تصمیم «اصولی» یا «منطبق بر نظر پارلمان» خود را، حتی قبل از دریافت نظر پارلمان اعلام می‌کند. در این شرایط نظرات پارلمان (که قبلاً از آن اطلاع حاصل شده) به ندرت شورا را وادار به تجدید نظر در موضع اعلام شدهٔ خود می‌کند. سوم، کاملاً محتمل است که متن طرح، پس از انتشار نظر پارلمان اروپا، تغییر پیدا کند. برای مقابله با پیامدهای بالقوهٔ این امر، تدابیری اندیشیده شده است تا آنجایی که دیوان عدالت اعلام کرده است که اگر شورا پس از انتشار نظر پارلمان اروپا دربارهٔ طرحی، اصلاحات قابل ملاحظه‌ای را بر آن بیفزاید، موظف است طرح مزبور را به پارلمان عودت دهد. اما، در عمل، عبارت مبهم «اصلاحات قابل ملاحظه» راه را برای تفسیر و تعبیرهای مختلف باز گذاشته است به نحوی که اعادهٔ طرح به ندرت صورت می‌گیرد.

***

ESC به اندازهٔ پارلمان اروپا در تصویب طرح‌های قانونی کارآیی ندارد. همانطور که در فصل

۱۳ اشاره شد یک علت این امر ضعف قدرت رسمی آن است: در شرایطی که طرحهای ارائه شده در عرصه‌های مختلف سیاستگذاری باید با این نهاد مورد مشورت قرار گیرد، شورا یا کمیسیون اروپا می‌توانند از طریق تعیین یک ضرب الاجل کوتاه، حتی در صورت عدم ارائه نظر ESC کماکان به کار خود ادامه دهند. نقاط ضعف دیگر ESC از پاره وقت بودن کارکنان آن ناشی می‌شود و عضویت آنها در نهاد مزبور بیشتر جنبهٔ شخصی دارد تا رسمی.

در نتیجهٔ این نقاط ضعف، نفوذ ESC بر فرآیند سیاستگذاری اتحادیه اروپا، به مراتب کمتر از پارلمان اروپا می‌باشد. معهذا، از برخی از نظرات این نهاد استفاده می‌شود. اگر چه برآورد میزان دقیق استفاده از این نظرات، ممکن نیست اما، حتی مواقعی که به نظر می‌رسد نظرات ESC جدی گرفته شده است، بررسی دقیق‌تر معمولاً به آنجا می‌انجامد که اعمال نفوذ قاطع، از جای دیگری صورت گرفته است. به عنوان مثال، نتایج رهنمود شورای اروپا را در مورد اجرای اصل برخورد برابر با زن و مرد در طرحهای مربوط به تأمین اجتماعی در نظر بگیرید. نتایج این بررسی که در گزارش سال ۱۹۸۶ ESC منعکس شده نشان دهندهٔ این امر است که علیرغم اینکه در طرحهای مزبور ظاهراً نظرات ESC منظور شده است اما در واقع، این طرحها بر اساس نظرات گروهها و دولتهای ذینفع تنظیم و تدوین گردیده‌اند. در گزارش سالیانه ۱۹۸۷ این سازمان نیز نظرات مشابهی در مورد رهنمود دیگر شورای اروپا در زمینهٔ مکان نگاری اصلی فرآوردهای نیمه هادی ابراز شد. اما، در این مورد، از آنجایی که نظرات پارلمان اروپا به نظرات ESC بسیار نزدیک بود، شورا هشت مورد از یازده اصلاحیهٔ پیشنهادی را پذیرفت.

تصمیم‌گیری در شورای وزیران

همانطور که در سطور قبل اشاره شد. شورای وزیران مجبور نیست قبل از اقدام در مورد یک طرح، منتظر نظرات پارلمان اروپا یا ESC بماند. در واقع، دولتهای عضو، مواضع خود را در جریان بحث‌های غیر رسمی به طور مشروح برای شورا بیان می‌کنند و شورا ممکن است حتی قبل از ارجاع رسمی، به نظر واحد رسیده و آن را اعلام نماید.

روش معمول در شورا این است که طرح ارجاعی به محض وصول به یک گروه کاری متشکل از نمایندگان کشورها، برای بررسی بیشتر احاله می‌شود. اعضای این گروه دو وظیفهٔ عمده پیش روی دارند: از یکسو تأمین منافع کشور متبوع خود و از سوی دیگر تلاش برای دستیابی به توافق بر روی متن طرح، این دو وظیفه همیشه و الزاماً با یکدیگر برخورد ندارد. اما، برخی مواقع نیز، بحث در گروه مزبور، به درازا می‌کشد و پیشرفت کار بستگی به چند عامل دارد: حساسیت طرح؛ سود و زیان آن برای کشورهای مختلف؛ تعداد کشورهای شرکت کننده در گروه و به ویژه حضور کشورهای بزرگ؛ اعمال فشار برای پیشرفت کار؛ تمایل و شایستگی رئیس گروه؛ مهارت‌های تاکتیکی نمایندگان کشورها و توانایی آنها در چانه زنی بر سر مسائل مورد اختلاف (که این به قابلیتهای شخص و رهنمودهایی بستگی دارد که نماینده از مقامات ارشد خود دریافت می‌دارد)؛ و انعطاف پذیری کمیسیون در پذیرش تغییرات احتمالی در متن طرح.

هنگامی که یک گروه کاری کار خود را با طرح تمام کرد (یعنی اینکه یا به توافق کلی رسید، یا با گنجاندن برخی احتیاط‌ها و استثناءها توسط برخی کشورها در طرح؛ و یا عدم توافق بر سر کلیت آن) طرح به COREPER، یا در مورد کشاورزی به کمیته ویژهٔ کشاورزی (SCA) ارجاع می‌شود. در این مقطع، نمایندگان دائمی کشورها در COREPER II و معاونین آنها در COREPER، و مقامات ارشد وزارت کشاورزی در SCA به بررسی طرح می‌پردازند. توجه این نمایندگان در این بخش، آنقدر که به مسأله پیامدهای سیاسی معطوف است، متوجه مسائل فنی آن نیست. تا جایی که امکان داشته باشد اختلافات بر جای مانده از کمیتهٔ کاری، حل و فصل می‌شود. و اگر اینکار امکان‌پذیر نبود، حداقل زمینه‌های توافق احتمالی، باز شناخته می‌شود و طرح یا برای بررسی بیشتر دوباره به کمیتهٔ کاری ارجاع می‌گردد و یا اینکه برای یافتن راه حل سیاسی در اختیار وزراء قرار می‌گیرد.

تمامی طرحها باید به تصویب رسمی وزراء برسند. آن دسته از طرحهایی که در سطوح پایین‌تر سلسله مراتب شورا به تصویب می‌رسند تحت گروه «A» در دستور کاری وزراء قرار می‌گیرند و طبعاً به سرعت تأیید و برای اجراء ابلاغ می‌گردند. اما، در مواقعی که معضلات و

اختلاف نظرهای گسترده در دستور کار قرار دارد چند احتمال ممکن است به وقوع بپیوندد. یک احتمال این است که با توجه به اختیارات وزراء و تلاش مقامات رسمی قبل از برگزاری اجلاس وزارتی، راهی برای حل و فصل اختلافات پیدا شود. این راه حل ممکن است در جائیکه مادهٔ که پیشنهاد تحت آن ارائه شده اجازه می‌دهد میز نهار در فاصلهٔ میان دو اجلاس شورا از «معاهدهٔ اتحادیه اروپا» در طرح اجازه می‌دهد، به رای‌گیری منجر شود. گرایش به این شیوهٔ عمل نباید به معنی انصراف شورا از تمایل سنتی خود به اجماع تلقی شود، بلکه بدان معناست که اگر اکثریت لازم حاصل نگردد «اجماع» دیگر مانند گذشته، نمی‌تواند سدّ رای‌گیری شود در این حالت، طرح در دستگاه اداری شورا، به رده‌های پایین‌تر ارجاع می‌شود و در مرحلهٔ بعد یا همراه با درخواست تغییر متن موجود، به کمیسیون اروپا ارجاع می‌گردد، و یا اینکه به امید دستیابی به توافق در اثر گذشت زمان و یا یافتن راه حل مناسب، به اجلاس بعدی شورا موکول می‌گردد.

فرآیند تصمیم‌گیری مشترک

روش «تصمیم‌گیری مشترک» در قالب مادهٔ جدید ۱۸۹b «معاهده اتحادیه اروپا» به معاهده جامعهٔ اروپا، اضافه شد. این روش نیز، مانند روش «همکاری»، با استناد بـه مـادهٔ مـربوطه و شرایط مندرج در آن، اعمال می‌گردد.

همانطور که شیوهٔ «همکاری» به منزلهٔ بسط شیوهٔ «مشورت» می‌باشد، روش «تصمیم‌گیری مشترک» را نیز باید روش «همکاری» بسط یافته تلقی کرد. طرحهایی که با این روش مورد بررسی قرار می‌گیرند، می‌توانند توسط پارلمان وتو شوند. اما، قبل از اینکه حـق وتـو اعـمال گـردد، فرصتهای متعددی برای حل اختلاف نظر میان پارلمان و شورا وجود دارد.

مراحل مختلف فرآیندهای بسیار پیچیده‌ای که در «روش تصمیم‌گیری مشترک» وجود دارد در نمودار ۲-۱۵ به نمایش در آمده است. مهمترین خصوصیات این فرآیند به قرار زیر می‌باشد:

شور اول

طریقهٔ عمل در این فرآیند، مشابه با روش مشورت می‌باشد با این تفاوت که با توجه به اختیارات بیشتر پارلمان در این فرآیند کمیسیون در این روش دقت بیشتری اعمال می‌کند.

پس از انتشار پیشنهاد کمیسیون، پارلمان و شورا آنرا از طریق سازو کارهای معمول خود مورد بررسی قرار می‌دهند. بیشتر جزئیات آن در کمیته ذیربط پارلمان و نیز در گروههای کاری و COREPER بررسی می‌شود.

تا قبل از معاهده آمستردام قانونی در این مرحله (شور اول) فرآیند تصمیم‌گیری مشترک به تصویب نمی‌رسید. اما معاهده آمستردام بعنوان بخشی از ساده سازی فرآیند تصمیم‌گیری این امکان را ایجاد کرد که در شور اول اگر شورا و پارلمان روی متنی توافق کنند و سایر الزامات قانونگذاری نیز تامین شده باشد در همین مرحله قانون به تصویب می‌رسد.

از زمان معاهده آمستردام به این سو، حدود ۴۰ درصد قانونگذاریها در همین مرحله شور اول به تصویب می‌رسد. اکثر این موارد شامل موضوعات تکنیکی و روابط با کشورهای ثالث هستند، اگرچه معدودی از آنها دارای اهمیت سیاسی هم هستند.

اگر شورا و پارلمان در مرحله شور اول به توافق نرسند، شورا روی نظر پارلمان که دریافت کرده است، معمولاً با رأی اکثریت کیفی یک موضع مشترک اتخاذ می‌کند.

شور دوم

در شور دوم پارلمان می‌تواند موضع مشترک را تصویب، رد، یا اصلاح کند یا اصلاً در مورد آن هیچ اقدامی ننماید. در این بررسی شورا باید توضیحات لازم در مورد موضع مشترک را در اختیار پارلمان قرار دهد، و کمیسیون نیز باید موضع خود را تشریح نماید و همچنین روشن نماید که آیا اصلاحات مورد نظر پارلمان را می‌پذیر یا نه.

اگر پارلمان موضع مشترک را پذیرفت یا در مورد آن هیچ اقدامی انجام نداد، شورا می‌تواند ظرف سه ماه آنرا بعنوان قانون بپذیرد (با بکارگیری همان مقررات رأی‌گیری شور اول).

اگر پارلمان با اکثریت مطلق موضع مشترک را ردکرد پیشنهاد رد می‌شود و دیگر مورد بررسی قرار نمی‌گیرد. اگر پارلمان با اکثریت مطلق موضع مشترک را اصلاح کرد و شورا این اصلاح را در شور دوم نپذیرفت، شور سوم پیش می‌آید.

تا قبل از معاهده آمستردام حدود ۶۰ درصد قانونگزاریها تا شور دوم به نتیجه می‌رسید. این رقم پس از آن به ۷۰ درصد رسیده است.

شور سوم

کمیته متشکل از نمایندگان شورای وزیران و پارلمان اروپا، به تعداد برابر می‌باشد (البته، ترکیب دقیق کمیته در هر مورد فرق می‌کند، اگر چه به موجب مصوبهٔ پارلمان اروپا ـ قانون روشها ـ سه نمایندهٔ پارلمان برای مدت ۱۲ ماه به عنوان عضو دائمی هیأت نمایندگی پارلمان اروپا در این کمیته انتخاب می‌شوند). کمیته مصالحه برای نیل به توافق بر روی یک متن مشترک شش هفته فرصت دارد.

اگر کمیتهٔ مصالحه طی شش هفته پس از برگزاری، بر روی متنی به توافق برسد، پارلمان اروپا با رأی اکثریت مطلق و شورا با رأی اکثریت کیفی، حداکثر تا شش هفته پس از تصویب متن در کمیتهٔ مصالحه، طرح مزبور را از تصویب خواهند گذارند. اگر یکی از این دو نهاد متن مشترک را تصویب نکند، طرح محکوم به شکست می‌باشد.

در شور سوم، اگر پارلمان اروپا نتواند اکثریت مطلق لازم را برای رَد متن مشترک تهیه شده توسط «کمیتهٔ مصالحه» به دست آورد، شورا می‌تواند به طور یکجانبه طرح را از تصویب بگذراند. در مجموعه قوانین مربوط به روشها، که قبل از آغاز عملی شدن «معاهدهٔ اتحادیه اروپا» (TEU) در سال ۱۹۹۳ اجراء می‌شد، پارلمان اروپا می‌توانست مانع عمل یک جانبهٔ شورا گردد. پارلمان اینکار را از طرق زیر انجام می‌داد:

۱) در صورت عدم دستیابی به توافق بر روی متن مشترک در «کمیتهٔ مصالحه»، رئیس پارلمان اروپا از کمیسیون اروپا درخواست می‌کرد که طرح خود را پس بگیرد و در عین حال از

شورا نیز می‌خواست که طرح را نپذیرد. ۲) در صورتی که شورا تصمیم می‌گرفت پیشنهاد را بپذیرد، از رئیس شورا، خواسته می‌شد که قبل از برگزاری نشست پارلمان، موضع خود را توجیه نماید در غیر این صورت پارلمان به طور خود به خودی طرح را منتفی اعلام خواهد کرد.

دوره‌های سه ماهه و شش هفته‌ای را می‌توان با توافق پارلمان و شورا، تا حد معینی تمدید کرد. مصوباتی که با روش تصمیم‌گیری مشترک، از تصویب می‌گذرند زیر نام مشترک پارلمان و شورای وزیران، به تصویب می‌رسند.

فرایند توافق:

روش «توافق»، که برای نخستین بار در «قانون اروپای واحد» پیش‌بینی شد، شکل ساده‌ای دارد: در این روش تصریح می‌شود که برخی از انواع تصمیمات باید به تصویب پارلمان اروپا برسد در روش «توافق»، طرح فقط مورد یک شور قرار می‌گیرد و دیگر امکانی برای الحاق اصلاحیه توسط پارلمان اروپا باقی نمی‌ماند.

در «معاهده اتحادیه اروپا» (TEU) دامنهٔ استفاده از روش «توافق» مسائل متنوعی چون تابعیت و مسائل مربوط به اتحادیهٔ پولی اروپا را شامل می‌شود. نقش و قدرت نهادهای اتحادیه اروپا در این روش، و به ویژه جایگاه کمیسیون و شورا در آن، بسیار متفاوت است. از این رو، هر کجا که به عنوان مثال، تصمیم‌گیری به این روش، مستلزم آماده سازی و تدارک طرحی کامل و جامع باشد (مانند مورد «صندوق‌های ساختاری» موضوع مادهٔ ۱۳۰d معاهده جامعهٔ اروپا) و یا اینکه مذاکرات پیچیده با کشور ثالث را بطلبد (مانند انعقاد قراردادهای همکاری یا تأمین شرکتهای اقتصادی موضوع ماده ۲۲۸ معاهده جامعهٔ اروپا)، کمیسیون اروپا در موضع بسیار قدرتمندی قرار گرفته و می‌تواند بر روی نتیجه تأثیر بگذارد. این تأثیر، هنگامی دو چندان خواهد شد که رای‌گیری در شورا، به روش اکثریت کیفی انجام شود اما، هر کجا که اتفاق نظر در شورا ضروری باشد و مسائل سیاسی مدّ نظر قرار گیرد، (به عنوان مثال در رابطه با مسأله تابعیت (موضوع مادهٔ ۸a پیمان جامعهٔ اروپا (EC)) و یا اتخاذ روش واحد انتخاباتی در انتخابات

پارلمان اروپا (موضوع ماده ۱۳۸ از پیمان جامعهٔ اروپا (EC)) آنگاه کمیسیون از موضوع نامساعدتری برخوردار شده و نظرات دولتهای عضو و نظر جمعی شورا، اهمیتی بسیار کسب می‌کند.

و اما، در مورد پارلمان اروپا باید گفت از آنجایی که بر اساس روش «توافق»، پارلمان فقط می‌تواند در مورد طرح نهایی نظر بدهد و قادر به طرح هیچ اصلاحیه‌ای نیست، لذا، در چارچوب تنگ «تأیید» یا «رد» محدود می‌ماند. در هر حال این بدان معنی نیست که پارلمان فقط حق «نه» گفتن به طرحها را دارد، بلکه می‌تواند با طرحهایی نیز موافقت کرده و به آنها پاسخ مثبت بدهد. تقریباً از همان اولین روزهایی که این روش باب گردید، پارلمان از آن برای اعمال فشار بر استانداردهای حقوق بشر درکشورهای ثالثی که قراردادهایی با جامعهٔ اروپا منعقد کرده بودند و نیز اعمال فشار بر کمیسیون و شورا برای اصلاح کردن یا تغییر دادن برخی از این قراردادها، استفاده کرده است.

قوانین پس از تصویب در اتحادیهٔ اروپا

چه بر سر طرح‌هایی می‌آید که در نهادهای ذیربط اتحادیه اروپا به تصویب می‌رسند؟ این مصوبات چه کارآئیهایی داشته و از آنها چگونه استفاده می‌شود؟ برای این سئوالات پاسخ‌های متنوع و متعددی در دست است. اغلب این پاسخها را به طور جداگانه در بخش‌های مختلف نوشتار حاضر مورد بررسی قرار داده یا می‌دهیم (به ویژه فصل‌های ۸، ۱۲ و ۱۹) در اینجا ذکر چند نکته را دربارهٔ این مسأله خالی از فایده نمی‌دانیم و امیدواریم که این نکات بتواند تصویری کلی از این مبحث به خواننده ارائه نماید. مهمترین نکات در این رابطه به قرار زیر می‌باشند:

● از آنجایی که اغلب مصوبات و تصمیماتی که در سطح اتحادیه اروپا اتخاذ می‌شوند، برای اینکه به اجراء درآیند باید در قوانین ملی کشورهای عضو منعکس شوند، اینکه چه ارگان ملی مسئولیت هر طرح مشخص را بر عهده می‌گیرد و فرآیند ادغام مصوبات اروپایی در قوانین هر یک ازکشورها چگونه باید طی شود، تصمیمی است که باید هر یک ازکشورها اتخاذ نمایند. در

نتیجه، مکانیسم ادغام رهنمودهای اروپایی در سطوح ملی کشورهای عضو، بسیار متفاوت است و این تفاوت، در روشهای قانونگذاری و اهمیتی که هر رهنمود برای یک کشور خاص دارد، مشهود می‌باشد. اما، الگوی رایج برای اینکار، یا استفاده از تدابیر اجرایی با استفاده از مصوبات و آئین نامه‌های اجرایی است و یا از طریق تصویب قوانین ثانویه و یا با افزودن موادی به قوانین گذشته، صورت می‌گیرد. به کشورها از چند ماه تا چند سال برای تلفیق رهنمودهای اتحادیه اروپا در قوانین داخلی خود، فرصت داده می‌شود (تاریخ نهایی در قانون مصوب اتحادیه ذکر می‌گردد) و دولتها موظفند کمیسیون را از قوانین، مقررات و مصوبه‌ها و ترتیبات اجرایی که برای اجرا نمودن رهنمودهای اتحادیه اتخاذ نموده‌اند مطلع نمایند.

● بخش اعظم مصوبات شورا و پارلمان اروپا نیازمند تصویب مقررات اجرایی ویژهٔ و شرایط خاص می‌باشد که مقررات مزبور باید دائماً با زمان تطبیق داده شوند. در واقع، بخش اعظم قوانین اتحادیه اروپا را، آئین نامه‌های اجرایی (که معمولاً در قالب آئین‌نامه‌های کمیسیون منتشر می‌شوند) تشکیل می‌دهد.

● برخی از مصوبات پارلمان و شورا، نیازی به آئین نامهٔ اجرایی ندارد، اما، نیازمند قوانینی در عرصهٔ «سیاست‌گذاری» می‌باشند. این وضع، به ویژه در رابطه با مقرراتی که به چارچوب‌های سیاست‌گذاری مربوط می‌شود، مشاهده می‌گردد. در این مقررات، اصول کلی حاکم بر یک عرصه از فعالیت‌ها و نیز قوانین اساسی‌ای که رعایت آن برای کشورها الزامی است شامل می‌شود. این قوانین، باید توسط قوانین جزیی‌تری که مسائل مربوط به سیاستها، ابتکارات و روشها را شامل می‌شوند تکمیل گردند. یک نمونه از این قوانین «رهنمود ۱۲ ژوئن ۱۹۸۹ شورا در مورد اتخاذ ترتیباتی برای بهبود شرایط ایمنی و بهداشتی محل کار است.» از این قانون به عنوان مبنایی برای تصویب یک سلسله قوانین دیگر استفاده می‌شود. در مادهٔ ۱۶ این قانون آمده است: «شورا بر اساس طرح‌های پیشنهادی کمیسیون عمل می‌نماید و اینکار را در چارچوب مادهٔ ۱۱۸a معاهده جامعهٔ اروپا انجام می‌دهد. رهنمودهای شورا از جمله در مواردی می‌باشد که در فهرست ضمیمه به آن اشاره شده است.»

● قوانینی نیز وجود دارند که مستلزم گذراندن مصوبات تکمیلی می‌باشند، اما، ترتیبات ویژهٔ آنها، با ترتیبات ویژهٔ قوانینی که در سطور قبل به آنها اشاره شد تفاوت دارد. این قوانین، براساس «رهیافت جدید» اتحادیه اروپا تصویب می‌شوند که بخش مهمی از برنامهٔ «بازار واحد اروپایی» را به خود اختصاص می‌دهد. به موجب این «رهیافت جدید»، اتحادیه اروپا، سعی نمی‌کند که تمامی استانداردها و مشخصات فنی کالاهای قابل عرضه به بازار را، مانند گذشته یکسان و همانند بسازد، بلکه فقط خود را به تهیه و تصویب متون کوتاهی محدود می‌کند که در آن به برخی «مشخصات حیاتی» (به ویژه مشخصات مربوط به مسائل بهداشتی، ایمنی، حمایت از محیط زیست و مصرف کننده) اشاره شده است. تا زمانی که کشورهای عضو اتحادیه اروپا، این «مشخصات حیاتی» را رعایت کنند می‌توانند از استانداردهای ملی خویش تبعیت نمایند که به طور متقابل مورد شناسایی دیگر اعضا قرار می‌گیرد. اما، هدف نهایی این است که هر چه سریعتر استانداردهای ملی جای خود را به استانداردهای اروپایی بدهد که مورد قبول ارگانهای ذیربط اروپایی می‌باشند. عمده‌ترین این ارگانها، «کمیتهٔ اروپایی تعیین استاندارد» (CEN) و «کمیتهٔ اروپایی تعیین استاندارد کالاهای الکترونیک» (CENELEC) می‌باشند. هم CEN و هم CENELEC، کشورهای عضو منطقه آزاد تجاری اروپا و کشورهای عضو اتحادیه اروپا را شامل می‌شوند و در هر دو، روش رای‌گیری توزین شده[1] برای تصمیم‌گیریهای نهایی در زمینهٔ استانداردها، اعمال می‌شود. زمانی که یک استاندارد تعیین شد، کشورهای اروپایی باید طی یک دورهٔ زمانی مشخص آن را اعمال نموده و تمامی استانداردهای ملی مخالف با آن را لغو نمایند.

● مسائل ناشی از اجرای قوانین اتحادیه اروپا، در فصل ۸ نوشتار حاضر، آنجایی که از وظائف اجرایی و نظارتی کمیسیون اروپا بحث می‌شود، مورد بررسی قرارگرفته است. بنابراین، در اینجا فقط به چند نکته کلیدی در مورد دو معضل اساسی بسنده می‌گردد:

۱) در رابطه با تطبیق رهنمودهای اروپایی با قوانین ملی، کمیسیون (همانطور که در سطور

1. Weiqhted voting

بالا اشاره شد) باید در جریان اقدامات هر یک از اعضاء قرار گیرد و این امر، تصویری کم و بیش روشن از آنچه در در جریان است در اختیار کمیسیون قرار می‌دهد. اما، علیرغم این مسأله، برخی از کشورها، بهتر از دیگران در امر تطبیق خود با رهنمودهای اروپایی، عمل می‌کنند (انگلیس، دانمارک و آلمان، بهترین نتیجه را تاکنون داشته‌اند) در نتیجه، کشورهای عضو از نظر سرعت و ابعاد انطباق رهنمودهای اروپایی در سطح ملی، متفاوتند. همچنین تفاوت مشهودی نیز میان این کشورها از نظر گردن گذاشتن به احکام کمیسیون و دیوان عدالت اروپا در مورد عدم تطبیق با رهنمودهای اروپایی، مشاهده می‌شود.

۲) در رابطه با اجرای مصوبات اتحادیه اروپا، مسئولیت اصلی میان مقامات اتحادیه و مقامات ملی تقسیم می‌شود. مهمترین مسئولیتها را در سطح اتحادیه اروپا نهادهای زیر بر عهده دارند: DGs که مسئول سیاستهای خاص هستند، واحد ضد فساد کمیسیون اروپا، دیوان محاسبات، کمیتهٔ کنترل بودجهٔ پارلمان اروپا. در سطح ملی، آژانسها و مقامات متعددی در اینکار دخیلند که مسئولیت آنها از جمع آوری عوارض و کنترل صید ماهی گرفته تا کنترل کیفیت گوشت گوساله وارداتی و غیره می‌باشد.

تقسیم مسئولیتها میان این دو سطح، در مفهوم وسیع خود، تا آنجایی که به سیاستهای روزمره مربوط می‌شود، به این شکل است که کمیسیون اروپا مسئولیت نظارت و کنترل را بر عهده دارد و مقامات ملی در «صف مقدم» اجراء قرار دارند. این بدان معنی است که کمیسیون باید بسیار با دقت و احتیاط حرکت کند و موجبات خشم توده‌های ملی را فراهم نیاورد، معضلات اجرایی را با کشورها به بحث بگذارد نه اینکه به آنها پرخاش کرده و ایشان را به دادگاه احاله نماید.

اما، علیرغم (شاید بهتر است در برخی مواقع بگوییم، به علت) گستردگی آژانس‌هایی که هر یک مسئولیتی در رابطه با اجرای سیاستها و کنترل مراحل اجرایی آنها دارند، کاملاً آشکار است که در رابطه با اجرای برخی سیاستهای اروپایی، همه چیز بر وفق مراد نیست. بخشی از مشکل به مسألهٔ فساد باز می‌گردد. (واحد ضد فساد کمیسیون اروپا برآورد می‌کند که ۲۰-۱۰ درصد بودجهٔ اتحادیه اروپا در نتیجهٔ فساد به هدر می‌رود). اما بخشی از مشکل، به مقررات و قوانین بر

می‌گردد: مسأله بر سر فریب اتحادیه اروپا نیست، بلکه درک ناکامل یا غلط از قوانین اروپایی و اجرای ناصحیح آن است. بدون تردید، مکانیسم‌های کنترلی و روشهای اداری (حداقل در زمینهٔ جریان اطلاعات میان کمیسیون و آژانسهای ملی) باید بهبود یابند. اما، حقیقت این است که از طرفی، کمیسیون اروپا به علت محدودیت قدرت و منابع، قادر به نظارت مستقیم نیست و از طرف دیگر قوانین و مقررات اروپایی از چنان پیچیدگی برخوردارند که کارشناسان به دشواری می‌توانند بر تمامی آن وقوف کامل پیدا کنند. لذا، شاید هیچگاه امکان‌پذیر نباشد که تمامی قوانین، به طور کامل، مناسب و یک شکل در سراسر اتحادیه اروپا به اجراء در آیند.

ویژگی‌های ماهوی فرآیندهای سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا

تعدادی از ویژگیهای عمومی فرآیند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا، شاخص می‌باشند. مصالحه و ارتباط، دشواری در عملی ساختن تغییرات بزرگ، مانور تاکتیکی، و سرعت متفاوت.

مصالحه‌ها و ارتباطات[1]:

تنوع منافع متضاد در میان کشورهای اروپایی، همراه با ماهیت سیستم تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا، موجب گردیده است که موفقیت هر گونه تحول در امر سیاست‌گذاری، تا حدود زیادی به میزان آمادگی نقش آفرینان عمده، به ویژه دولت‌ها، برای مصالحه بستگی پیداکند. اگر آنها آمادهٔ مصالحه نباشند، تصمیم‌گیری مؤثر، بسیار دشوار خواهد بود.

مصالحه، بخشی از فرآیندی محسوب می‌شود که خود مبنای توافق به شمار می‌رود. مصالحه، به معنی ارتباط برقرار کردن میان مسائل مختلف و ظاهراً بی‌ارتباط در عرصهٔ سیاست‌گذاری است. ارتباط دادن مسائل به یکدیگر در قالب «طرح مصالحه» می‌تواند بامنافع تمامی طرفهای ذینفع (و نه منافع عده‌ای خاص) زمینه را برای نیل به توافق آماده نماید.

شورای اروپا، تاکنون ابزار اتحادیه اروپا در تحقق چند طرح بزرگ مصالحه بوده است. به

1. Compromises and Linkages

عنوان مثال در سال ۱۹۸۴، در جریان اجلاس «فونتن بلو»[1] شورای اروپا، طرحی را مطرح کرد که مضمون آن افزایش درآمدهای جامعهٔ اروپا در بودجه سالیانهٔ آن، کاهش مساعدتهای انگلیس به بودجهٔ جامعهٔ اروپا، و اعمال رهنمودهای جدید در زمینهٔ تنظیم بودجه بود. در اجلاس «ادینبورو» به سال ۱۹۹۲، شورا توانست نظر موافق اعضاء را در زمینهٔ طیف گسترده‌ای از مسائل که تا آن زمان مشکل ساز بودند جلب کند که از آن جمله بود: موافقت با طرح II بودجه «دلور»، کمک مالی به اعضای فقیرتر اتحادیه اروپا، گشودن باب مذاکرات مربوط به پذیرش اعضای جدید، و اجرای اصل مربوط به سوبسیدها.

یکی از علل دخالت شورای اروپا در شکل‌دهی به اقدامات بزرگی که در سطور قبل از آن یاد شد این است که دیگر نهادها و نقش آفرینان صحنه اروپا، و فرآیندهای اروپایی به طور کلی، اصولاً برای نزدیک سازی سیاستهای مختلف و طراحی برنامه‌های بزرگ مصالحه، به وجود نیامده‌اند. وزرای خارجهٔ اروپا، از توانایی بالقوهٔ نسبتاً بالایی در این رابطه برخوردارند اما، در عمل قدرت آن را ندارند که راه حل‌های جهانی را بر شوراهای بخشی تحمیل نمایند. شوراهای بخشی نیز در حالت عادی هیچ نقشی در مباحثات فراتر از سیاست‌گذاری‌های عاجل و روزمره ایفاء نمی‌کنند و البته ابزارهای لازم را نیز (شاید به استثناء شوراهای مشترک که هر از چند گاهی تشکیل می‌شوند)، برای مرتبط ساختن دشواریهای موجود در عرصهٔ فعالیتشان با مشکلات دیگر بخش‌ها، در اختیار ندارند.

بنابراین، بخش اعظم سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم گیریهای اتحادیه اروپا تجزیه شده است و معضلات، چانه زنی‌ها و ارتباطات قبل از اینکه میان قطعات مجزای این کالبد صورت گیرد در درون هر یک از این بخش‌ها انجام می‌شود و این یکی از ویژگیهای شاخص فرایندهای اروپایی می‌باشد که هنوز باید مورد تحقیق قرار گیرد. در سطح گروههای کاری شورا، چانه زنی به معنی امتیاز دادن در یک سطر یک طرح قانونی در ازای امتیاز گرفتن در سطر دیگر همان طرح می‌باشد. در سطح وزارتی، معاملاتی از این دست در سطحی وسیع انجام می‌شود و موجب تنظیم

برنامه‌های منسجم و بهم پیوسته‌ای نظیر آنچه هر ساله شورای وزیران کشاورزی در مورد تنظیم بهای محصولات کشاورزی انجام می‌دهد، می‌گردد.

مشکلات ایجاد تحول بنیادی

یکی از اثرات شیوع مصالحه این است که در اغلب سیاست‌گذاری‌ها و تصمیم‌گیری‌های اتحادیه اروپا نوعی سیاست عمیق گام به گام[۱] و نمو تدریجی[۲] مشاهده می‌شود، به نحوی که نه کمیسیون، نه هیأت رئیسه شورای اروپا، و نه یک دولت ملی یا هر کس دیگری قادر نیست یک طرح جامع و روشن را دربارهٔ سیاست‌گذاری‌های اروپایی عرضه کند که شامل تغییر برنامه‌های فعلی و خروج از وضعیت کنونی گردد. چنین طرحی، (در صورتی که عرضه هم شود) بدون حک و اصلاح و تعدیل‌های لازم، (که معمولاً به معنی از بین بردن محتوای اصلی طرح است) پذیرفته نخواهد شد. طرحهای جاه طلبانه، معمولاً با حذف برخی عبارات از متن، و از سر گذراندن دوره‌های طولانی گذار قبل از اجراء، تعدیل شده از محتوی تهی می‌گردند.

موانعی که بر سر راه نوآوری و تغییرات رادیکال وجود دارند، بسیار قدرتمندند و از طیف گسترده‌ای از مواضع ملی و ایدئولوژیک سرچشمه می‌گیرند. به علاوه، برخی از این موانع، با گذشت ایام، افزایش یافته و تقویت شده‌اند. چهار دلیل می‌توان برای این امر برشمرد. اول، مسیر پیشرفت اتحادیهٔ اروپا تاکنون، محترم شمرده می‌شد و آن چه از آن تحت نام «همگرایی منفی»[۳] یاد می‌شد (بر چیدن موانع و تشویق لیبرالیزاسیون تجاری) عموماً به عنوان یک اولویت اصلی در سیاست‌گذاری پذیرفته شده است. دوم، عدم قطعیت موجود در اقتصاد بین‌المللی به یک تنش دیر پای موجود در اروپا دامن زده است: تنش میان مدل لیبرالی همگرایی در جامعهٔ اروپا از یکسو و دولت که به طور سنتی مایل به ادارهٔ حیات اقتصادی جامعه می‌باشد از سوی دیگر. سوم، اتحادیه اروپا بیش از پیش به لحاظ سیاسی و ایدئولوژیک ناهمگن شده

1. gradualism
2. incrementalism
3. negative integration

است. یک علت این امر، گسترش جامعهٔ اروپا، و دیگری اتفاق نظر گسترده بر روی اصلی کینزی سیاست‌گذاری احتمالی اقتصادی است که تا اواسط دههٔ ۱۹۷۰ در اغلب کشورهای اروپایی غالب بود و تنها در اثر نرخ بالای تورم، بیکاری گسترده و کند شدن آهنگ رشد اقتصادی، کمرنگ گردید. و بالاخره چهارم، هرگونه تحول در امر سیاست‌گذاری به ناچار باکسانی که منافع خویش را در حفظ وضع موجود می‌بینند، تصادم پیدا می‌کند. این وضع، به وضوح در بخش کشاورزی مشاهده می‌شود. تمامی طرحهای اصلاحی کمیسیون اروپا در این عرصه، با اعتراض قدرتمند گروههای بخشی روبرو شده و به یک مسأله حساس انتخاباتی تبدیل شده است.

اما، تمامی مباحث فوق به این معنا نیست که تغییر و اصلاح امکان‌پذیر نیست. بلکه بر عکس، همگرایی از نیمه دهه ۱۹۸۰ تاکنون پیشرفت قابل ملاحظه‌ای داشته است. این پیشرفت، هم در زمینهٔ نهادی و هم در عرصهٔ سیاست‌گذاری، چشمگیر بوده است. برخی عوامل داخلی و خارجی در این پیشرفت مؤثر بوده و رابطهٔ متقابل و پیچیدهٔ میان اتحادیه اروپا و نیروهای سیاسی ملی را شکل داده و هدایت کرده است (در مورد عوامل و نیروها در بخش‌های مختلف نوشتار حاضر، به ویژه فصل سوم، وسیعاً بحث شده است). بنابراین، شناخت موانع موجود بر سر راه تغییر، فی نفسه موجب حذف آنها نمی‌گردد بلکه موجب آن می‌گردد که در پی هر نوآوری در عرصهٔ سیاست‌گذاری، انتظار مقاومت از ناحیهٔ برخی محافل را داشته باشیم. ابتکارات جسورانه همیشه تعدیل شده و تحت کنترل در آمده‌اند.

مانورهای تاکتیکی

مانورهای تاکتیکی و فریب کاری و مخفی کردن مواضع، ویژگی بارز فرآیندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری امروز است. اما، این ویژگی، به خصوص در اروپا، مشهود است و علت آن نیز تعدد نقش آفرینان و مجاری نقش آفرینی و نیز تنوع منافع می‌باشد.

ارائهٔ لیستی از مانورهای تاکتیکی در این نوشتار، امکان‌پذیر نیست اما، ارائهٔ یک نمونه از مسائلی که معمولاً تحت یکی از مقولات نقش آفرینان عمدهٔ اروپایی یاد می‌شود (نمایندگان

کشورها در شورای اروپا) می‌تواند به درک روشن‌تر از پیچیدگی‌ها و اهمیت بالقوهٔ ملاحظات تاکتیکی کمک کند:

● آیا ائتلافی بر اساس اکثریت مثبت یا «اقلیت منفی» قابل تشکیل است؟ و اگر پاسخ مثبت است آیا اینکار باید از طریق دو جانبه انجام گیرد یا در اجلاس اتحادیه اروپا؟

● آیا دخالت در امور سیاسی داخلی ضروری است (اگر چه جلسات شورا بر روی مردم و رسانه‌های گروهی باز نیست، اما بخش اعظم آنچه که در جلسات شورا می‌گذرد (به ویژه جلسات وزارتی)، یا از طریق کانالهای غیر رسمی و یا ابراز مخالفت‌های رسمی برخی کشورها با تصمیمات شورا به خارج درز می‌کند.

● آیا می‌توان موضع مخالفت با یک طرح را با قرار گرفتن پشت سر یک دولت دیگر، پنهان کرد؟

● آیا در گروههای کاری یا COREPER می‌توان برای نیل به پیشرفت امتیاز داد، یا اینکه باید عقب کشید و منتظر اجلاس وزارتی ماند به این امید که این تناقض، آشکار شده و کارساز گردد و آیا این موضع، موجب بروز اختلافات در مقاطع دیگر نخواهد گردید؟

● آیا توازن مناسب میان دفاع از منافع ملی و اروپایی اندیشیدن و آمادهٔ مصالحه بودن چیست؟ (به عبارت دیگر، گاهی موارد در مورد یک مسألهٔ خاص، منافع برخی کشورها در نیل به توافق است حال آنکه گروهی دیگر از کشورها، نفع خود را در ناکام ماندن توافق و در نتیجه فقدان هر گونه تعهد در برابر اتحادیهٔ اروپا می‌بینند).

سرعت‌های متغیر

فرآیندهای اروپایی، اغلب به علت دشواری و کندی حرکت مورد انتقاد قرار می‌گیرند. جای تردید نیست که چنین است اما، باید دانست که همیشه چنین نیست. روشهایی وجود دارد که اجازه می‌دهد برخی تصمیمات در زمان مقتضی اتخاذ شوند. به عنوان مثال، قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی و تصمیم‌گیری دربارهٔ بودجه، هر ساله بر اساس یک جدول زمانی از پیش

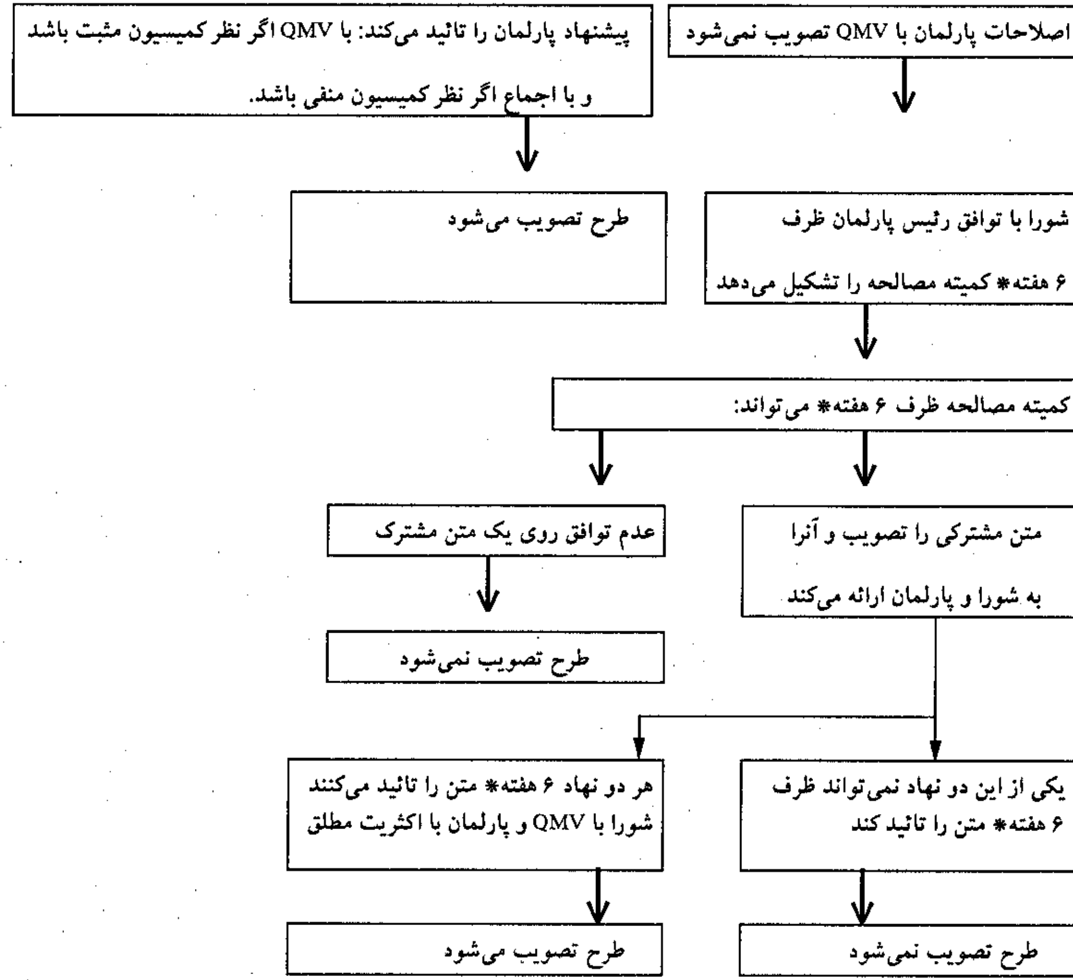
تعیین شده انجام می‌گیرد. مصوبات کمیسیون اروپا تقریباً بلافاصله منتشر می‌شوند و مصوبات و تصمیمات شورا را در صورتی که شرائط اقتضاء کند می‌توان فوراً از طریق اتخاذ روشهای اضطراری، به اجراء در آورد.

اما در رابطه با «مصوبات استاندارد اروپایی» فرآیندهای جدیدی که در «قانون اروپای واحد» (SEA) و «معاهدهٔ اتحادیه اروپا» (TEU) پیش‌بینی شده، بر سرعت روند تصمیم‌گیری در این اتحادیه تا حدود زیادی افزوده است. عنصر اساسی در این رابطه، آن است که آیا شورا در تصمیمات خویش از روش رای‌گیری اکثریت کیفی تبعیت می‌کند یا اینکه مانند حالت عادی روش اتفاق آراء را در پیش می‌گیرد که مستلزم موافقت همهٔ اعضاء با همهٔ مواد یک طرح می‌باشد. در عین حال، این روش نیز رواج دارد که به کشوری که با بخش‌هایی از یک طرح مخالفت می‌ورزد، مهلت داده می‌شود تا خود را با رأی اکثریت هماهنگ سازد (احتمال دارد که اینکار از طریق مصالحه و امتیازدهی صورت گیرد) و سپس رای‌گیری انجام می‌شود.

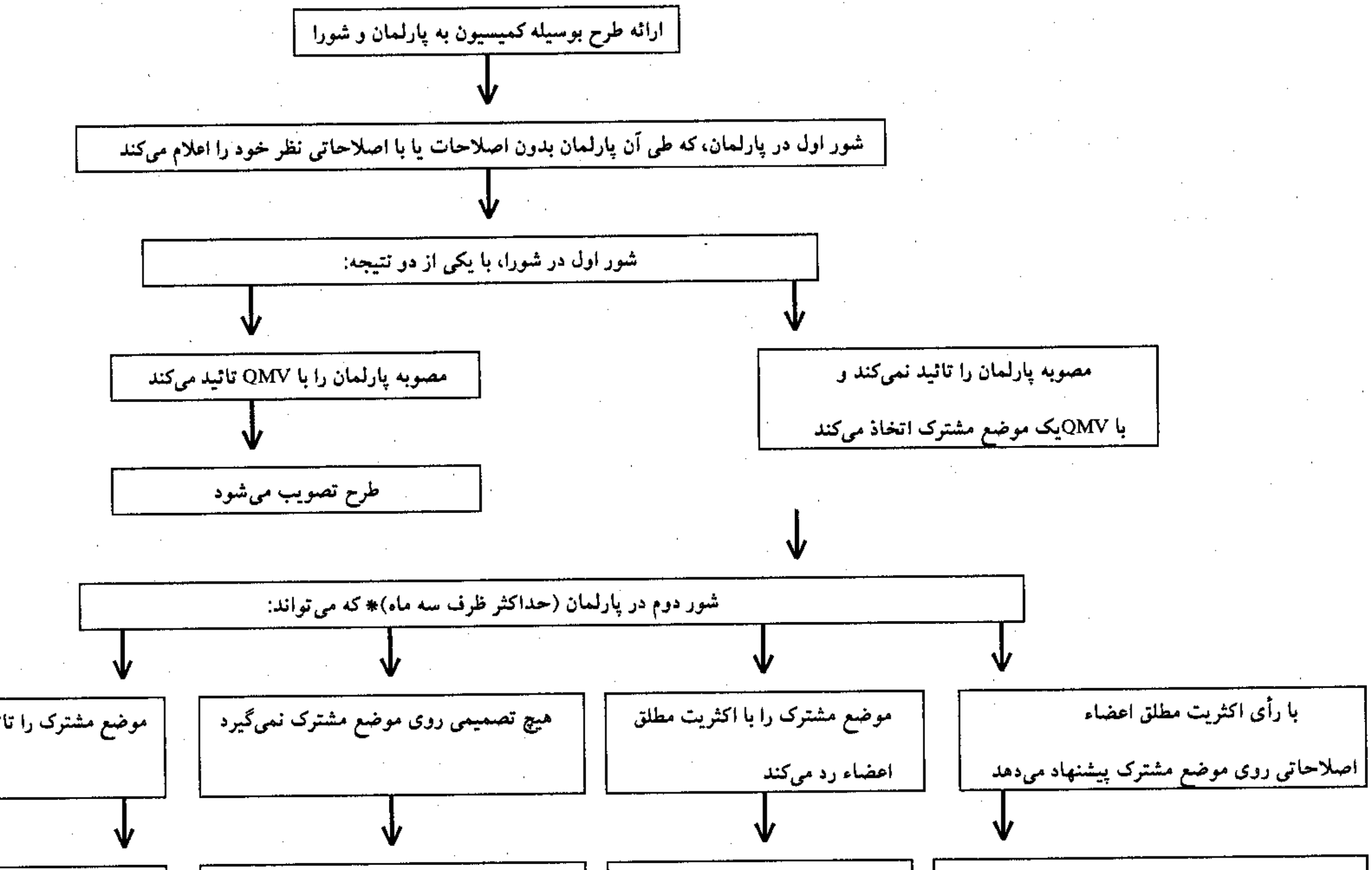
سرعت تصمیم‌گیری احتمالاً هنگامی به حداقل ممکن خود می‌رسد که یک طرح با اصول قانونی یک یا چند کشور تضاد پیدا کند و این مسأله با یک جدول زمانی همراه گردد که نتوان از طریق رای‌گیری اکثریت کیفی در شورا به آن نائل شد. در چنین شرایطی، ظرفیت تصمیم‌گیری شورا بسیار ضعیت است و پیشرفت امور بسیار بعید می‌باشد. حتی در مورادی که احساس شود اقلیتی از اعضاء با یک طرح مشکل اساسی دارند، گروه نباید برای حل اجباری مسأله و پیشرفت امور اعمال فشار داشته باشد زیرا دولتها، نسبت به نیازهای یکدیگر بسیار حساسند و به خوبی می‌دانند که روزی نیز ممکن است خود در موضع اقلیت قرار بگیرند.

کارآمدی فرآیندهای سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا فاقد یک مرکز قدرتمند برای تعیین اولویت‌های عمومی و انتخاب نظر اصلح از میان نظرات متفاوت می‌باشد. به عبارت دیگر، چارچوب یا مکانیسم مناسبی برای تعیین و اجرای یک نگرش فراگیر به امر سیاست‌گذاری که در آن به نیازهای کشاورزی، صنعت، محیط



اصلاحات پارلمان با QMV تصویب نمی‌شود
پیشنهاد پارلمان را تائید می‌کند: با QMV اگر نظر کمیسیون مثبت باشد و با اجماع اگر نظر کمیسیون منفی باشد.
شورا با توافق رئیس پارلمان ظرف ۶ هفته* کمیته مصالحه را تشکیل می‌دهد
طرح تصویب می‌شود
کمیته مصالحه ظرف ۶ هفته* می‌تواند:
متن مشترکی را تصویب و آنرا به شورا و پارلمان ارائه می‌کند
عدم توافق روی یک متن مشترک
طرح تصویب نمی‌شود
یکی از این دو نهاد نمی‌تواند ظرف ۶ هفته* متن را تائید کند
هر دو نهاد ۶ هفته* متن را تائید می‌کنند شورا با QMV و پارلمان با اکثریت مطلق
طرح تصویب نمی‌شود
طرح تصویب می‌شود


ارائه طرح بوسیله کمیسیون به پارلمان و شورا
شور اول در پارلمان، که طی آن پارلمان بدون اصلاحات یا با اصلاحاتی نظر خود را اعلام می‌کند
شور اول در شورا، با یکی از دو نتیجه:
مصوبه پارلمان را با QMV تائید می‌کند
طرح تصویب می‌شود
مصوبه پارلمان را تائید نمی‌کند و
با QMVیک موضع مشترک اتخاذ می‌کند
شور دوم در پارلمان (حداکثر ظرف سه ماه)* که می‌تواند:
با رأی اکثریت مطلق اعضاء
اصلاحاتی روی موضع مشترک پیشنهاد می‌دهد
موضع مشترک را با اکثریت مطلق
اعضاء رد می‌کند
هیچ تصمیمی روی موضع مشترک نمی‌گیرد
موضع مشترک را تا

زیست و غیره به شکل توزین شده و در رابطه با یکدیگر و با توجه به منابع مورد ارزشیابی وجود ندارد. این درست است که کمیسیون اروپا تلاش می‌کند اولویتهای عمومی را تعیین نماید اما، این کمیسیون هیچگونه قدرت تصمیم‌گیری در مورد اجرای آنها را ندارد. در شورای وزیران، ارتباط شوراهای بخشی با یکدیگر در سطح رضایت بخشی نیست و اگر چه هر رئیس جدید شورا اولویتهایی را برای خویش بر می‌گزینند اما، این اولویتها از ماهیتی کوتاه مدت برخوردار بوده و در اغلب بخش‌های سیاست‌گذاری در برنامه‌های بلند مدت گنجانده نمی‌شوند. و اما، شورای اروپا نیز موفقیت چندانی در هماهنگ سازی سیاستها نداشته است. نمونهٔ بارز این امر را در اجلاس سال ۱۹۸۸ بروکسل می‌توان دید. در این اجلاس چارچوب یک برنامهٔ پنج ساله برای هزینه‌ها به تصویب رسید. اما، هیچگاه این برنامه نتوانست نقش یک برنامهٔ جامع سیاست‌گذاری را برای اتحادیه اروپا ایفا نماید.

همانطور که قبلاً اشاره شد، در هر یک از بخش‌های سیاست‌گذاری، موانع متعدد در راه ایجاد یک تحول همه جانبه و مناسب در امر سیاست‌گذاری مشاهده می‌شود. به عنوان مثال، مقاومت برخی کشورها در برابر آن چه که انتقال بیش از حد قدرت به اتحادیه اروپا تصور می‌شود، موجب گردیده است که در بسیاری از عرصه‌های سیاست‌گذاری، رهیافتی متفاوت از رهیافت یکپارچه و کامل اروپایی اتخاذ شود. سیاست‌گذاری‌های منطقه‌ای، صنعتی، و زیست محیطی از جمله عرصه‌هایی هستند که مسئولیتهای سیاست‌گذاری میان اتحادیه اروپا و دولتها تقسم شده است و هیچگونه هماهنگی رضایت بخشی میان این دو سطح وجود ندارد و در برخی مواقع سیاست‌گذاری‌ها در این دو بخش حتی مکمل یکدیگر نیز نیستند.

بنابراین، سیاست‌گذاری در اتحادیه اروپا، نتیجهٔ یک مدل عقلایی تصمیم‌گیری نیست. در واقع، می‌توان گفت که سیاست‌گذاری اروپایی در حالت عادی با روشی انجام می‌گیرد که در آن، مشکلات باز شناخته می‌شوند، اهداف تعیین می‌گردند، تمامی جایگزین‌های احتمالی برای نیل به هدف به دقت مورد ارزیابی قرار گرفته و بهترین آنها انتخاب می‌شود. البته به کمک دیگر مدل‌های تصمیم‌گیری می‌توان ویژگی‌های اصلی فرایندهای اروپایی را به شکل بهتری

بازشناخت. به عنوان مثال:

● **مدل مصالحه سیاسی**، توجه خود را به تأثیرات متقابل منافع متضاد در اتحادیه اروپا، معطوف می‌کند. این منافع، در شرایط متفاوت تصمیم‌گیری، با قدرت متفاوت عمل می‌کنند. همچنین در شرایطی که تصمیمات اتخاذ شده، حاصل چانه زنی و مصالحه میان منافع متضاد باشد، منافع سیاسی از حساسیت و قدرت کمتری برخوردار می‌گردند.

● **مدل نخبگان سیاسی**، مبتنی بر تمرکز قابل ملاحظهٔ قدرت در سطوح رسمی و سیاسی است. از این مدل، در فرآیندهای تصمیم‌گیری اروپایی وسیعاً استفاده می‌شود. تمرکز، به ویژه در عرصه‌هایی چون سیاست‌گذاری پولی، و سیاست‌گذاری خارجی، مشهود می‌باشد. علت این امر نیز، پنهانکاری و بسته‌تر بودن فرایندهای مزبور در این دو عرصه نسبت به سیاست‌گذاری‌های مربوط به فولاد و کشاورزی می‌باشد. مدل نخبگان سیاسی، همچنین فاقد مکانیسم‌های لازم برای نظارت شهروندان اروپایی بر روند تصمیم‌گیری در اتحادیهٔ اروپاست.

● **مدل فرآیند سازمانی**، تصمیم‌گیری بر این نکته تأکید می‌کند که مقررات و تفاهمی که بر مبنای آن تصمیمات اتحادیه اروپا اتخاذ می‌شود، سهم به سزایی در شکل‌گیری ماهیت این تصمیمات ایفاء می‌نماید. فرایندهای سازمانی، فرایندهایی خنثی نیستند و به قول «ژاک دلور»، (سیاست‌گذاری فقط یک روی سکه است) و هر کجا که منافع ملی، بخشی، و منطقه‌ای قبل از هر گونه سیاست‌گذاری مدّ نظر قرار گیرد، معمولاً آهنگ پیشرفت کند شده و نتیجهٔ کار نیز بسیار اُفت می‌کند. برعکس، هر کجا که فرآیند سیاست‌گذاری مسیر طبیعی خود را طی کرده (و به عنوان مثال رای‌گیری به روش اکثریت در شورای وزیران اعمال گردد، یا کمیسیون اروپا اجازه داشته باشد که رأساً بودجهٔ خود را هزینه نماید)، تصمیم‌گیری قاطع‌تر و احتمالاً منسجم‌تر انجام شده است.

با شناخت نقاط ضعف موجود در کیفیت سیاست‌گذاری‌های اتحادیه اروپا، برخی از تدابیر جدید برای ایجاد توازن مجدد در دست انجام است که مهر و نشان خود را بر سیستمی که کاملاً و مطلقاً بی‌نظم و غیر دموکراتیک است بر جای گذاشته است. در این رابطه به سه نکته اشاره می‌کنیم:

اولین نکته اینکه، فرآیندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری‌های اتحادیه اروپا از بسیاری

جهات شبیه فرآیندهای ملی است. اما این بدان معنی نیست که هیچ تفاوتی میان این دو وجود ندارد. به عنوان مثال ماهیت بین‌المللی اتحادیه اروپا، موجب می‌گردد که مخالفت با ابتکارات این اتحادیه بسیار قوی‌تر از مخالفت‌هایی باشد که معمولاً در داخل کشورهای عضو ابراز می‌شود. به همین دلیل است که سیاستگذاران اتحادیه اروپا بسیار کمتر از همتایان ملی خود در معرض حسابرسی کسانی قرار می‌گیرند که بیشترین تأثیر را از سیاستهای متخذهٔ ایشان می‌پذیرند: قدرت شورای اروپا، شورای وزیران، و کمیسیون اروپا، از یک سو، و ضعف نسبی پارلمان اروپا از سوی دیگر، موجب بروز «خلا دموکراتیک» در اتحادیهٔ اروپا گردیده است. یک تفاوت دیگر این است که نهادهای اتحادیهٔ اروپا، بر روی هم بسیار ضعیفتر از نهادهای مشابه ملی می‌باشند. اما، تأکید بر این تفاوتها و بسیاری از تفاوتهای دیگر، نباید موجب چشم پوشی از مشابهت‌های این دو گردد: منافع سیاسی، نخبگان سیاسی و مدلهای مربوط به فرآیندهای سازمانی تصمیم‌گیری. بنابراین، به عنوان مثال، در همهٔ کشورهای عضو اتحادیهٔ اروپا، به ویژه کشورهایی که در آنها دولتهای ائتلافی بر سر کارند (و در اغلب کشورهای عضو چنین است) زد و بند و مصالحهٔ سیاسی به یک پدیدهٔ رایج و روزمره تبدیل شده است. به علاوه در کشورهایی که عدم تمرکز جغرافیایی قدرت در سطح قابل ملاحظه‌ای است (مثلاً آلمان)، بروز تنش در سطوح مختلف دولت بر سر مسئله «چه کسی باید چه کاری را انجام دهد» و «چه کسی باید برای چه چیزی پرداخت کند»، به هیچ وجه غیر عادی نیست. خلاصه اینکه، بسیاری از «مشکلات» تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا (مانند رواج فزون‌طلبی و سیاست چشم پوشی) در سیستم‌های سیاسی ملی نیز پدیده‌هایی ناشناخته نیستند.

نکتهٔ دوم اینکه، فرآیندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا، به نحوی به یکدیگر مربوط نیستند که بتوانند پاسخگوی ترکیب موجود نیروهای سیاسی باشند. تمامی این موارد اگر چه مسلماً موارد بسیار مهمی هستند اما، تصویری کامل از شرایط موجود ارائه نمی‌دهند. در سالیان اخیر، تلاش عظیمی به ویژه توسط کمیسیون اروپا، در جهت نگاه به آینده (و نه زمان حال)، تنظیم برنامه‌های میان مدت (و نه کوتاه مدت)، و متصل کردن قطعات پراکندهٔ

فرآیند تصمیم‌گیری و ادغام آنها در یک برنامه مشترک صورت گرفته است.

در سطح ایجاد هماهنگی میان سیاست‌گذاری‌های کلان در جهت برنامه‌ریزی برای سیاست‌گذاری‌های هماهنگ‌تر، باید گفت که متأسفانه پیشرفت چندانی صورت نگرفته است اما، در عین حال چند پیشرفت بالقوه مهم در این رابطه صورت گرفته است. یک نمونه مهم از این پیشرفتها را می‌توان در سند مصوب سال ۱۹۸۷ کمیسیون اروپا تحت عنوان «قانون اروپای واحد: مرز جدید» به وضوح مشاهده کرد. در این سند، بر اولویتهای اصلی دورهٔ منتهی به سال ۱۹۹۲ تأکید شده است. برنامه‌ای که در این سند مطرح شده موضوع بحثهای داغ در شورای اروپا قرار گرفت. این بحثها سرانجام در سال ۱۹۸۸ در جریان اجلاس بروکسل به تصویب برنامه‌ای منجر شد که، اگرچه حاصل برخی معاملات و مصالحه‌های سیاسی بود، اما توانست در قالب برنامهٔ مالی پنج سالهٔ اتحادیه اروپا، میان برخی (و نه همهٔ) معضلات موجود رابطه برقرار کرده و برای آنها راه حلی ارائه نماید. طرح کمیسیون در این زمینه، در سندی به نام «از قانون اروپای واحد تا ماستریخت و پس از آن»[1] و سند نهایی آن که شامل یک برنامهٔ مالی جدید میان مدت می‌شد، در جریان اجلاس «ادینبورو» در دسامبر ۱۹۹۲، به تصویب رسید.

هماهنگی سیاست‌گذاری در سطوح پایین‌تر از اتحادیه، در سطح برخی بخش‌های سیاست‌گذاری با اهداف میان مدت و بلند مدت در چارچوب برنامه‌های تنظیمی مشاهده می‌شود. این اهداف، توسط کمیسیون اروپا در مشورت با کمیته‌های مشورتی ذیربط و کمیته‌های کارشناسی تنظیم شده و به تصویب شورای اروپا می‌رسند. این برنامه‌ها، اشکال و عرصه‌های مختلفی را شامل می‌شوند، به عنوان مثال، گزارش‌های سفید (که معروفترین آنها گزارش سفید سال ۱۹۸۵ است که محتوی طرحهای مشروح برای تکمیل بازار داخلی می‌باشد)، ارتباطات مانند «توسعه و آیندهٔ سیاست کشاورزی مشترک» (CAP) که در سال ۱۹۹۱ منتشر شد و در سال ۱۹۹۲ ـ با اصلاحاتی ـ به تصویب شورای اروپا رسید. و در آن پیشنهاداتی برای انجام اصلاحات بنیادین مالی در بخش کشاورزی عرضه شده بود. برنامه‌ها و مصوبات پایه‌ای مانند،

تجدید نظر در سرمایه‌های ساختاری که در قالب مصوبهٔ شمارهٔ ۲۰۵۲/۸۸ شورای اروپا به تاریخ ۲۴ ژوئن ۱۹۸۸ منعکس شده است.

در اینجا بی‌مناسبت نیست که اندکی در مورد برنامه‌های عمل صحبت کنیم تا دریابیم در یک عرصهٔ مشخص فعالیت، هماهنگ سازی سیاستها طی یک دورهٔ میان مدت چگونه میسر است. برنامه‌های عمل، ماهیتاً متفاوتند و طیف گسترده‌ای از برنامه‌های وسیع و عمومی تا برنامه‌های خاص و تخصصی را شامل می‌گردند. در برنامه‌های عام و گسترده، عموماً ترتیباتی برای بهبود نظارت و کنترل بر قوانین موجود، عرضه می‌شود. علاوه بر این، مسائلی چون پیشنهاد قوانین جدید، اجرای یک طرح آزمایشی و تنظیم برنامه‌های هزینه‌ای، نیز در برنامه‌های عمل مدّ نظر قرار می‌گیرند. یکی از این برنامه‌های عمل که هدف آن «ایجاد فرصتهای برابر آموزشی برای دختران و پسران» می‌باشد در ژوئن ۱۹۸۵ به تصویب اداره کل آموزش و پرورش اتحادیه اروپا رسید. این برنامه ده ماده‌ای که برنامه‌ای میانه روانه بود توانست حمایت کشورهایی را جلب کند که یا اصولاً با چنین مشکلی روبرو نبودند و یا اینکه قوانین داخلی چندانی در این عرصه نداشتند. برنامه، حاوی مواد بسیار مهمی مانند مواد زیر بود: ارائه رهنمودهای حرفه‌ای و آموزشی به تمامی دانش‌آموزان دختر و پسر برای تنوع بخشیدن به دامنهٔ انتخاب آنها، گشودن درب مدارس بر روی دنیای خارج و محیط‌های کار، ریشه کنی کلیشه‌های دیرپا از کتب درسی و صحنهٔ مدارس و آموزش دروس به طور کلی، اصلاح متون مربوط به هدایت و ارزشیابی محصلین، و پیشنهاد تدابیری برای کمک به محرومین. برنامه‌های خاص و تخصصی، بر خلاف برنامه‌های عام و گسترده، ماهیتاً مسائل محدودتری را مورد توجه قرار داده و مقررات سخت‌تری را شامل می‌شوند. نمونه‌های این مورد عبارتند از برنامه‌های تحقیقاتی «جامعهٔ ذغال و فولاد اروپا» (ECSC) دربارهٔ مسائلی چون ایمنی معادن و بهداشت صنعتی طی یک دورهٔ خاص که حدود شصت درصد از بودجهٔ اختصاص یافته به پروژه‌های تحقیقاتی را هزینه کرد.

سومین و آخرین نکته این که، «موازنه مجدد»ی که در حال حاضر در عرصهٔ فرآیندهای اروپایی جریان دارد، در ارزیابی عملکرد اتحادیه اروپا در زمینه نیل به درجهٔ قابل قبولی از

همکاری و همگرایی در عرصهٔ سیاست‌گذاری، نقش بسیار مهمی ایفاء می‌نماید. هیچ تحول بین‌المللی دیگری را نمی‌توان یافت که در آن کشورهای مختلف داوطلبانه بخش بزرگی از مسئولیتهای خویش را در زمینهٔ سیاست‌گذاری به ارگانهای جمعی واگذار نمایند و در نتیجه از بخش بزرگی از حق حاکمیت ملی خود صرف نظر نمایند. با توجه به ابعاد مسأله جای تعجب نیست که اعمال فشار و تمایل به همکاری و همپیوندی، گاهی این چنین به چالش فرا خوانده شده و به آن با دیدی سرشار از احتیاط، تردید و رقابت‌طلبی نگریسته می‌شود.

فصل شانزدهم

بودجه

محتوای بودجه

چشم‌اندازهای مالی

ترکیب بودجه

تصمیم‌گیری بودجه‌ای

نکات پایانی

محتوای بودجه

علیرغم توجه قابل ملاحظه‌ای که طی سالیان اخیر به بودجه اتحادیه اروپا شده است هنوز میزان این بودجه، نسبتاً ناچیز است. در سال ۲۰۰۲ حجم کل بودجهٔ اتحادیه اروپا به ۹۸/۶ میلیارد یورو بالغ گردید. این بودجه، معادل فقط ۱/۰۸ درصد از تولید ناخالص داخلی کشورهای عضو اتحادیه و ۲/۵ درصد از کل هزینه‌های عمومی آنهاست. علت قلّت این بودجه آن است که کنترل اغلب بخش‌های سیاست‌گذاری که قسمت اعظم این بودجه را می‌بلعند (دفاع، آموزش، بهداشت، رفاه اجتماعی و غیره) هنوز در دست کشورهای عضو است. بسیاری از فعالیتهای اتحادیه اروپا در عرصهٔ سیاست‌گذاری، مانند تنظیم مقررات بازار با هزینه‌های عملیاتی بسیار اندک صورت می‌گیرند. هرگاه اجرای سیاستهای اروپایی، مستلزم صرف

زیست، این هزینه‌ها در بودجه اتحادیه منعکس نشده، بلکه میان شرکتهای اقتصادی خصوصی و بخش عمومی کشورهای عضو سرشکن می‌گردد.

بنابراین، هنگام ارزیابی از فعالیتهای مالی و تأثیرات سیاست‌گذاری‌های مربوطه در اتحادیه اروپا، باید قلّت بودجهٔ این اتحادیه را مدّ نظر قرار داد.

چشم‌اندازهای مالی

برای اینکه تصویر روشنی از ابزارها و فعالیتهای مالی اتحادیهٔ اروپا به دست بدهیم، اشاره‌ای مختصر به عملیات مالی خارج از بودجهٔ اتحادیهٔ اروپا ضروری است. مهمترین عملیات غیر بودجه‌ای اتحادیهٔ به قرار زیر می‌باشد:

● اتحادیهٔ اروپا، مبالغی را از بازارهای سرمایه وام می‌گیرد و سپس این مبلغ را به صورت وام سرمایه‌گذاری در اختیار بخش خصوصی و عمومی می‌گذارد. بانک سرمایه‌گذاری اروپا (EIB) که منبع اصلی تدارکات مالی برای سرمایه‌گذاری محسوب می‌شود، قبلاً به طور مشروح مورد بررسی قرارگرفته است (به فصل ۱۳ مراجعه کنید).

● اجلاس دسامبر ۱۹۹۲ «ادینبورو» تصمیم به تأسیس «صندوق سرمایه‌گذاری اروپا» (EIF) گرفت. مهمترین هدف این صندوق، که قرار بود کار خود را در سال ۱۹۹۴ آغاز کند، تشویق سرمایه‌گذاری و تقویت رشد اقتصادی از طریق اعطای تضمین‌های لازم به پروژه‌های مورد حمایت صندوق بود. براساس برآوردهای انجام شده، صندوق قادر بود از سرمایه گذاریهایی به ارزش ۲۰ میلیارد «یورو» حمایت نماید که از این مقدار سرمایه‌گذاری، ۴۰ درصد سهم بانک سرمایه‌گذاری اروپا، ۳۰ درصد سهم دیگر منابع و ۳۰ درصد باقی مانده نیز از طریق بانکهای خصوصی و عمومی تأمین می‌شد.

● اجلاس سال ۱۹۹۳ بروکسل، در پاسخ به گزارش سفید کمیسیون اروپا دربارهٔ «رشد، رقابت پذیری، و اشتغال» تصمیم گرفت طی یک دورهٔ شش ساله، حدود ۲۰ میلیارد «یورو» صرف توصیه‌های گزارش سفید نماید تا در پایان این دوره، بالغ بر ۱۵ میلیون فرصت شغلی

جدید ایجاد گردد. از این ۲۰ میلیارد «یورو» حدود ۵ میلیارد «یورو» از محل بودجه اتحادیهٔ اروپا، ۷ میلیارد توسط «بانک سرمایه‌گذاری اروپا» و «صندوق سرمایه‌گذاری اروپا» و بیش از ۸ میلیارد یورو نیز از منابعی که بعداً تعیین می‌شد، تأمین می‌گردید.

● فعالیتهای مربوط به استقراض و وام‌دهی اتحادیهٔ اروپا، کمک بزرگی به کشورهای عضو جهت مقابله با دشواریهای آنها در زمینه موازنهٔ پرداختها می‌باشد. ابزار وام‌دهی اتحادیهٔ اروپا در سال ۱۹۷۵ به همین منظور ابداع گردید و در سال ۱۹۷۹ نیز حول برخی ترتیبات احتیاطی در چارچوب سیستم پولی اروپا (EMS) میان بانک‌های مرکزی اروپا توافق حاصل شد. یک نمونه از وامی که برای موازنهٔ پرداختها در اختیار کشورهای عضو قرار گرفت، وام ۸ میلیارد یورویی بود که در ژانویه ۱۹۹۳ توسط وزرای عضو Ecofin در اختیار ایتالیا قرار گرفت. هدف از این وام که طی ۲ سال و در ۴ قسط بازپرداخت شد، کاهش نسبت دیون ایتالیا به تولید ناخالص داخلی (GDP) این کشور، محدود کردن استقراض دولتی، و اجرای اصلاحات در زمینهٔ هزینه‌های عمومی بود.

● اتحادیهٔ اروپا، خود رأساً وام در اختیار برخی کشورهای عضو گذاشته و یا وام‌های آنها را از دیگر منابع تضمین می‌کند. استفاده کنندهٔ عمدهٔ این تسهیلات در سالیان اخیر، کشورهای عضو بلوک شوروی سابق و روسیه بوده‌اند. اجلاس «ادینبورو» تصمیم گرفت برخی تدابیر احتیاطی را در زمینهٔ مدیریت بودجه و مقررات مالی اعمال نماید که مضمون آنها، افزایش سطح و دامنهٔ وام‌ها و نیز تضمین وامهای دریافتی کشورهای غیر عضو در یک چارچوب جدید مالی بود. بر این اساس، روشهایی برای ایجاد صندوق ضمانت پیش‌بینی گردید که اعتبار آن از محل صرفه‌جویی‌های بودجه تأمین می‌شد.

● صندوق توسعهٔ اروپا، که کمکهای مالی آن به کشورهای آفریقایی و منطقهٔ پاسیفیک و کارائیب بر اساس «کنوانسیون لومه» (به فصل ۱۸ مراجعه کنید) از محل مساعدت‌های کشورهای عضو اتحادیهٔ اروپا تأمین می‌شد و نه از محل بودجهٔ اتحادیهٔ اروپا.

ترکیب بودجه

درآمد

در پی تصمیمی که کشورهای عضو اتحادیه اروپا در سال ۱۹۷۰ اتخاذ کردند قرار شد استخوان‌بندی بودجه اتحادیه طی سالهای ۱۹۷۰ تا ۱۹۷۵ از سیستم مبتنی بر مشارکتهای ملی به سیستم متکی بر «منابع خودی» تغییر پیدا کند، یک علت این تصمیم، اعطای استقلال مالی بیشتر به جامعه اروپا بود. کشورهای عضو اگر چه حداکثر منابع مالی خویش را تعیین می‌کردند اما مجموع این منابع متعلق به جامعه بوده و نه کشورهای عضو.

از سال ۱۹۸۸ که منابع بر مبنای GNP شکل گرفت، منابع در اختیار اتحادیهٔ اروپا شامل موارد زیر می‌شود:

- تعرفه مشترک گمرکی و دیگر عوارضی که در رابطه با تجارت با کشورهای غیر عضو وجود دارد.
- مالیات و دیگر عوارض کشاورزی که به فرآورده‌های کشاورزی در تجارت با کشورهای غیر عضو در چارچوب سیاست مشترک کشاورزی (CAP) تعلق می‌گیرد. این موارد، با آن دسته از عوارض گمرکی که بر مبنای مالیات‌بندی ثابت بر واردات محاسبه می‌شوند، تفاوت دارد، اما نرخ‌های شناور آنها موجب افزایش بهای کالاهای وارداتی در سطح اتحادیه اروپا می‌گردد. همچنین نوعی مالیات و عوارض داخلی نیز بر برخی فرآورده‌های کشاورزی داخلی در چارچوب تعیین شده برای بازار مشترک برای برخی محصولات چون شکر وجود دارد که هدف از آنها، محدود ساختن مازاد تولید می‌باشد.
- اجرای نرخ واحد برای محاسبهٔ مالیات بر ارزش افزوده، که هدف از آن استاندارد کردن شیوهٔ محاسبه در کشورهای عضو می‌باشد. به منظور حمایت از کشورهایی که نرخ محاسبهٔ مالیات بر ارزش افزودهٔ آنها بالاتر از دیگر کشورهاست، براساس چشم اندازهای ۹۲-۱۹۸۸ مبنای ارزیابی مالیات بر ارزش افزوده آنها نباید از ۵۵ درصد تولید ناخالص داخلی به قیمت بازار فراتر رود. برای کاهش هر چه بیشتر تأثیرات نزولی این عنصر بر منابع بودجه، اجلاس

جدول ۱-۱۶: چشم‌انداز مالی ۶-۲۰۰۰

	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
۱ـ کشاورزی	۴۱۷۳۸	۴۴۵۳۰	۴۶۵۸۷	۴۶۴۴۹	۴۵۳۷۷	۴۴۴۹۷	۴۴۲۰۹
هزینه‌های کشاورزی (بجز توسعه روستایی)	۳۷۳۵۲	۴۰۰۳۵	۴۱۹۹۲	۴۱۸۴۳	۴۰۷۶۱	۳۹۸۷۰	۳۹۵۷۲
توسعه روستایی و اقدامات مربوطه	۴۳۸۶	۴۴۹۵	۴۵۹۵	۴۶۰۶	۴۶۱۶	۴۶۲۷	۴۶۳۷
۲ـ عملیات‌های ساختاری	۳۲۶۷۸	۳۲۷۲۰	۳۳۶۳۸	۳۳۳۰۸	۳۲۹۹۸	۳۲۷۳۵	۳۱۹۵۵
صندوقهای ساختاری	۳۰۰۱۹	۳۰۰۰۵	۳۰۸۴۹	۳۰۵۱۹	۳۰۳۱۶	۳۰۰۵۳	۲۹۲۷۸
صندوق همبستگی	۲۶۵۹	۲۷۱۵	۲۷۸۹	۲۷۸۹	۲۶۸۲	۲۶۸۲	۲۶۷۷
۳ـ سیاستهای داخلی	۶۰۳۱	۶۲۷۲	۶۵۵۸	۶۶۷۶	۶۷۹۳	۶۹۱۰	۷۰۳۸
۴ـ اقدامات خارجی	۴۶۲۷	۴۷۳۵	۴۸۷۳	۴۸۸۴	۴۸۹۵	۴۹۰۵	۴۹۱۶
۵ـ امور اجرایی	۴۶۳۸	۴۷۷۶	۵۰۱۲	۵۱۱۹	۵۲۲۵	۵۳۳۲	۵۴۳۹
۶ـ ذخائر	۹۰۶	۹۱۶	۶۷۶	۴۲۶	۴۲۶	۴۲۶	۴۲۶
ذخائر پولی	۵۰۰	۵۰۰	۲۵۰	-	-	-	-
ذخائر تضمینی	۲۰۳	۲۰۸	۲۱۳	۲۱۳	۲۱۳	۲۱۳	۲۱۳
ذخائر کمکهای اضطراری	۲۰۳	۲۰۸	۲۱۳	۲۱۳	۲۱۳	۲۱۳	۲۱۳
۷ـ کمکهای قبل از عضویت	۳۱۷۴	۳۲۴۰	۳۳۲۸	۳۳۲۸	۳۳۲۸	.۳۳۲۸	۳۳۲۸
کشاورزی	۵۲۹	۵۴۰	۵۵۵	۵۵۵	۵۵۵	۵۵۵	۵۵۵
ساختاری	۱۰۵۸	۱۰۸۰	۱۱۰۹	۱۱۰۹	۱۱۰۹	۱۱۰۹	۱۱۰۹

ادامه جدول از صفحه قبل

	۲۰۰۰	۲۰۰۱	۲۰۰۲	۲۰۰۳	۲۰۰۴	۲۰۰۵	۲۰۰۶
PHARE (کشورهای متقاضی)	۱۵۸۷	۱۶۲۰	۱۶۶۴	۱۶۶۴	۱۶۶۴	۱۶۶۴	۱۶۶۴
تخصیص‌ها برای تعهدات	۹۳۷۹۲	۹۷۱۸۹	۱۰۰۶۷۲	۱۰۰۱۹۰	۹۹۰۴۲	۹۸۱۳۳	۹۷۳۱۱
تخصیص‌ها برای پرداخت‌ها ـ جمع	۹۱۳۲۲	۹۴۷۳۰	۱۰۰۰۷۸	۱۰۰۷۹۵	۹۷۶۴۵	۹۵۷۸۹	۹۵۲۱۷
تخصیص‌ها برای پرداخت‌ها بعنوان درصد GNP	٪۱/۱۰	٪۱/۰۹	٪۱/۱۰	٪۱/۰۸	٪۱/۰۲	٪۰/۹۷	٪۰/۹۵
موجود برای گسترش (تخصیص‌ها برای پرداخت‌ها)	ـ	ـ	۴۳۹۷	۷۱۲۵	۹۴۴۰	۱۲۱۴۶	۱۵۰۹۷
کشاورزی	ـ	ـ	۱۶۹۸	۲۱۵۴	۲۶۰۰	۳۱۰۹	۳۶۰۸
سایر هزینه‌ها	ـ	ـ	۲۶۹۹	۴۹۷۱	۶۸۴۰	۹۰۳۷	۱۱۴۸۹
کف، تخصیص‌ها برای پرداخت‌ها	۹۱۳۲۲	۹۴۷۳۰	۱۰۴۴۷۵	۱۰۷۹۲۰	۱۰۷۰۸۵	۱۰۷۹۳۵	۱۱۰۳۱۴
کف، پرداخت‌ها، بعنوان درصد GNP	٪۱/۱۲	٪۱/۱۱	٪۱/۱۴	٪۱/۱۵	٪۱/۱۲	٪۱/۱۰	٪۱/۰۹
حاشیه برای احتمالات	٪۰/۱۵	٪۰/۱۶	٪۰/۱۳	٪۰/۱۲	٪۰/۱۵	٪۰/۱۷	٪۰/۱۸
کف منابع خودی	٪۱/۲۷	٪۱/۲۷	٪۱/۲۷	٪۱/۲۷	٪۱/۲۷	٪۱/۲۷	٪۱/۲۷

منبع: European Commission, 2002c:13

«ادینبورو» تصمیم گرفت نرخ واحد برای مالیات بر ارزش افزوده را برای سالهای ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۹ از ۱/۴ درصد به یک درصد کاهش داده و همچنین مبنای ارزیابی منابع مالیات بر ارزش افزوده را نیز از ۵۵ درصد به ۵۰ درصد تولید ناخالص داخلی کاهش دهد (این تصمیم بلافاصله پس از اجلاس در مورد چهار کشور از فقیرترین کشورهای اروپایی ـ یونان، ایرلند، پرتغال و اسپانیا ـ به اجراء گذاشته شد و برای بقیه نیز طی دورهٔ ۱۹۹۵ تا ۱۹۹۹ به صورت مرحله‌ای به اجراء در آمد.) نکته‌ای که باید در اینجا بر آن تأکید کرد اینکه مقررات مربوط به مالیات بر ارزش افزوده. هنوز به کشورهای عضو اتحادیهٔ اروپا اجازه می‌دهد که تنوع نرخ‌های ملی خود را بر اساس نرخ‌های حداقل و استثناءهای در نظر گرفته شده توسط اتحادیه، حفظ نمایند.

● به کارگیری یک نرخ پایه بر اساس مجموع تولید ناخالص ملی کشورهای عضو به قیمت بازار، این چهارمین منبع درآمد برای اتحادیه اروپا می‌باشد که در اجلاس بروکسل در سال ۱۹۸۸ مورد تصویب قرار گرفت. این نرخ بر اساس روشهای بودجه‌بندی و بر مبنای کل درآمدها و هزینه‌های توافق شده در بودجه، محاسبه می‌شود. از آنجایی که این منبع درآمد، شباهت فراوان به مساعدت کشورها دارد، بسیاری از ناظران معتقدند که نمی‌توان به آن «منبع خودی» اطلاق کرد. یکی از ویژگیهای اصلی این منبع آن است که نرخ مزبور به آن منظور در سیستم درآمدی اتحادیه اروپا وارد شده که میان این سیستم و توانایی پرداخت کشورها، ارتباط ایجاد نماید و آنچنان منبعی پدید آورد که بر اساس توازن میان درآمدها و هزینه‌ها، قابل اعمال باشد. توافق «ادینبورو» در زمینهٔ کاهش نقش مالیات بر ارزش افزوده در منابع بودجه‌ای، با توافق دیگری همراه گردید که نقش این عنصر وابسته به تولید ناخالص ملی را تقویت کرد.

اینکه دقیقاً چه بخشی از کل درآمدهای مندرج در بودجهٔ اتحادیه اروپا هر ساله از هر یک از منابع فوق تأمین می‌شود تا حدودی به عواملی چون جریانهای تجاری، بهای جهانی محصولات کشاورزی و نرخهای رشد ملی بستگی دارد. در سال ۲۰۰۲ نسبت‌های تعیین شده از چهار منبع به قرار زیر بود: مالیات بر ارزش افزوده ۳۸/۳ درصد، منابع مربوط به تولید ناخالص ملی ۴۳ درصد، عوارض گمرکی ۱۴/۸ درصد، مالیات بر محصولات

کشاورزی و شکر ۱/۸ درصد. همچنین ۲/۱ درصد برای اشتباه محاسبه و بازارها در نظر گرفته شد (European Commission, 2002 c:23).

از نظر مساعدت‌های ملی به بودجهٔ اتحادیه اروپا، آلمان، فرانسه ایتالیا و انگلیس، در ردهٔ نخست پرداخت کنندگان قرار دارند. اما فرانسه، ایتالیا و انگلیس از نظر کمک خالص چندان سهم بزرگی ندارند: فرانسه چون یکی از بزرگترین اعضای منتفع از CAP است؛ ایتالیا بدلیل منافع مهم از CAP و صندوقهای ساختاری ؛ و انگلیس بدلیل کم کردن کمک‌هایش. آلمان با اختلاف زیاد بزرگترین کمک کننده است، بدنبال آن بطور نسبی (بعنوان درصدی از GNP)، هلند، انگلیس، سوئد و اطریش قرار دارند.

هزینه‌ها: اتحادیه اروپا میان دو مقولهٔ هزینه تفاوت قائل می‌شود: هزینه‌ای که نتیجهٔ مستقیم اجرای «معاهدات» یا قوانین نشأت گرفته از آن است (هزینه اجباری) و هزینه‌ای که چنین خصوصیتی ندارد (هزینه غیر اجباری). در سال ۲۰۰۲ هزینه‌های اجباری حدود ۴۲ درصد و هزینه‌های غیراجباری بیش از ۵۸ درصد، از کل بودجهٔ اتحادیه را شامل می‌شد. بخش اعظم هزینه‌های اجباری صرف تضمین بهای محصولات کشاورزی می‌گردد. دو علت می‌توان برای جایگاه ویژهٔ بخش کشاورزی در هزینه‌های اتحادیهٔ اروپا بر شمرد: اول اینکه، بیشترین انتقال مسئولیتهای مالی از بودجهٔ ملی به بودجهٔ اتحادیه اروپا، در بخش کشاورزی به وقوع پیوسته است. و دوم آنکه، سیاست تضمین بهای محصولات کشاورزی (همانطور که در فصل ۱۷ تشریح می‌شود) که در گذشته با هدف حفظ بهای این محصولات و اینک با حمایت از درآمد، اعمال می‌شود.

این روش با عقل سلیم و عرف رایج هیچگونه همخوانی ندارد. کشاورزی، بیش از حد منابع جامعهٔ اروپا را می‌بلعد، ضمن اینکه سیاست‌گذاری در عرصهٔ هزینه‌های غیر اجباری (مانند سیاست‌گذاری منطقه‌ای، سیاست‌گذاری تحقیقات و سیاست‌گذاری انرژی)، به علت کمبود منابع، با دشواری فراوان صورت می‌گیرد. اما، هزینه‌های پیش‌بینی شده در بودجه، مانند بخش درآمدها، بر اساس «اهداف» بودجه‌ای تعیین نمی‌شود بلکه در نتیجهٔ فعل و انفعالات سیاسی

مشخص می‌شوند. در این فعل و انفعالات سیاسی، نیروهای قدرتمندی شرکت دارند که از حفظ سطوح فوق‌العاده بالای هزینه در بخش کشاورزی حمایت می‌کنند: حساسیت دولت‌ها نسبت به آراء کشاورزان موجب گردیده است که زمامداران اروپا از هر اقدامی که موجب خشمگینی کشاورزان و کسانی که در «سیاست مشترک کشاورزی» (CAP) منافعی دارند گردیده و موجب از دست دادن آراء آنها می‌شود، جداً اجتناب ورزند. این افراد (اعم از کسانی که در بخش دولتی یا خصوصی هستند) به آسانی و داوطلبانه از منافع خویش دست نمی‌کشند.

اما، علیرغم وجود این موانع بر سر راه اصلاحات فشار برای انجام تغییرات رادیکال از اواسط دهه ۱۹۸۰ تا سالهای آخرین آن، مستمراً افزوده شد: طرحهای قبلی در مورد کاهش هزینه‌های بخش کشاورزی، اثر بسیار اندکی بر جای گذاشتند؛ مازاد تولید فزاینده برخی محصولات کشاورزی برای سالهای آینده قابل پیش‌بینی بود، و برخی از کشورها نیز نسبت به افزایش هزینه در بخش غیرکشاورزی ابراز نگرانی می‌کردند. در نتیجه، مسأله اتخاذ تدابیری برای ایجاد تغییرات گام به گام در الگوی هزینه سازی اتحادیه اروپا، به محور بحث‌های مالی سالهای ۱۹۸۸-۹۲ مبدل گردید: قرار شد که بودجهٔ اختصاص یافته به عملیات ساختاری (عمدتاً صندوق منطقه‌ای و صندوق اجتماعی) نیز دو برابر شده و به حدود ۲۵ درصد برسد.

همانطور که در سطور قبل اشاره شد، توافق بر روی دومین برنامهٔ مالی که سالهای ۱۹۹۳-۹۹ را شامل می‌شد، در اجلاس شورای اروپا در «ادینبورو» در سال ۱۹۹۲ حاصل شد و پس از بحث‌های طولانی که سال ۱۹۹۳ ادامه پیدا کرد و در جریان آن پارلمان اروپا به شدت از عدم مشارکت خویش در تنظیم و تدوین محتوای برنامهٔ مزبور شکایت داشت، سرانجام موافقتنامهٔ «ادینبورو» (با اندکی جرح و تعدیل در ارقام) در نوامبر ۱۹۹۳ در قالب «موافقتنامهٔ نهادهای اروپایی در زمینهٔ مقررات تنظیم بودجه و بهبود روشهای بودجه‌گذاری» به تصویب رسید.

همانطور که در جدول ۲-۱۶ مشاهده می‌شود، که تقسیم‌بندیهای کلی بودجه سال ۲۰۰۲ را نشان می‌دهد، هزینه‌ها در بودجه اتحادیه تحت هفت عنوان قرار می‌گیرد:

جدول ۲-۱۶ مراحل مختلف بودجه سال ۲۰۰۲ (ارقام به میلیارد یورو)

	بودجه ۲۰۰۱	پیشنهاد اولیه کمیسیون برای بودجه ۲۰۰۲	شورا (شور اول)	پارلمان (شور اول)	شورا (شور دوم)	پارلمان (شور دوم) و بودجه ۲۰۰۲
۱ـ کشاورزی	۴۴/۰	۴۴/۳	۴۵/۰	۴۵/۴	۴۴/۳	۴۴/۳
۲ـ عملیات ساختاری:	۳۲/۷	۳۳/۸	۳۳/۶	۳۳/۶	۳۳/۸	۳۳/۸
صندوقهای ساختاری	۳۰/۰	۳۱/۰	۳۰/۸	۳۰/۸	۳۱/۰	۳۱/۰
صندوقهای همبستگی	۲/۷	۲/۸	۲/۸	۲/۸	۲/۸	۲/۸
۳ـ سیاستهای داخلی شامل:						
تحقیقات	۳/۹	۴/۱	۴/۱	۴/۱	۴/۱	۴/۰
شبکه‌های فرااروپایی	۰/۷	۰/۷	۰/۷	۰/۷	۰/۷	۰/۷
۴ـ اقدام خارجی	۴/۹	۴/۷	۴/۸	۴/۹	۴/۸	۴/۸
۵ـ امور اجرایی	۴/۹	۵/۲	۵/۱	۵/۲	۵/۱	۵/۲
۶ـ ذخائر	۰/۹	۰/۷	۰/۷	۰/۷	۰/۷	۰/۷
۷ـ کمکهای قبل از عضویت	۳/۲	۳/۳	۳/۳	۳/۳	۳/۳	۳/۳
جمع (میلیارد یورو)	۹۷/۰	۹۸/۵	۹۹/۰	۹۹/۶	۹۸/۴	۹۸/۶

منبع: Session News: The Week, 10-13 December and 17 December 2001:55.

● **کشاورزی.** در سال ۲۰۰۲ سهم این بخش ۴۴/۸۶ درصد بودجه را شامل می‌شد. بیشتر بودجه CAP بطور معمول برای تضمین قیمت‌ها بوده است و پس از اصلاحات صورت گرفته از اوائل دهه ۱۹۹۰ این بودجه بیشتر برای حمایت از درآمد مستقیم کشاورزان بمصرف می‌رسد (فصل ۱۷ را ملاحظه کنید).

● **عملیات ساختاری.** با سهم ۳۴/۳۰ درصد در بودجه سال ۲۰۰۲، دو بخش عمده عملیات ساختاری عبارت از صندوق توسعه منطقه‌ای اروپا (ERDF) و صندوق اجتماعی اروپا (ESF) می‌باشد (فصل ۱۴ را ملاحظه نمائید). فقیرترین کشورهای عضو، و بخصوص فقیرترین مناطق در فقیرترین کشورهای عضو بیشترین بهره را از عملیات ساختاری می‌برند.

● **سیاستهای داخلی.** با سهم ۶/۶۵ درصدد بودجه سال ۲۰۰۲، تحقیق و توسعه تکنولوژیک نیمی از این بودجه را بخود اختصاص می‌دهد. بخش‌های اصلی دیگری که از این بودجه استفاده می‌کنند عبارتند از آموزش و پرورش، صنایع، شبکه‌های فرامرزی اروپا، و محیط زیست.

● **سیاستهای خارجی.** با سهم ۴/۸۷ درصد بودجه سال ۲۰۰۲، مهمترین بخش‌های تشکیل دهنده این بودجه کمک به کشورهای مدیترانه‌ای، خاورمیانه، بالکان، و کشورهای شوروی سابق، کشورهای در حال توسعه در آمریکای لاتین و آسیا، و کمکهای انساندوستانه بوده است.

● **امور اجرایی.** این بخش ۵/۲۵ درصد از بودجه سال ۲۰۰۲ را بخود اختصاص داده است.

● **ذخیره‌ها.** این بخش یک درصد بودجه را تشکیل می‌دهد و برای اهداف مختلفی بکار می‌رود، از جمله کمکهای اضطراری.

● **کمکهای قبل از عضویت.** این سهم در بودجه سال ۲۰۰۲ بمیزان ۳/۳۸ درصد بوده و عمدتاً برای کشورهای CEEC و با اهداف بازسازی در نظر گرفته شده است.

تصمیم‌گیری بودجه‌ای

فرآیند تنظیم بودجه

یک جدول زمانی و مجموعه‌ای از روشها برای تنظیم و تصویب بودجهٔ سالیانه، در مادهٔ ۲۷۲ TEC پیش‌بینی شده است. اما، این ماده، فقط یک راهنمای تقریبی و نسبتاً رسمی برای آن

چیزی است که در عمل صورت می‌گیرد. مادهٔ مزبور، چارچوبی را عرضه می‌کند که با مرور زمان، در مواجهه با فشارها، ضرورت‌ها و مناسبتهای مختلف جرح و تعدیل شده است.

در مفهوم کلی و با فرض اینکه هیچ مشکل اساسی مانع گسستگی فرآیند تنظیم بودجه نمی‌شود، الگوی حاکم بر تصمیم سازی بودجه‌ای اتحادیه اروپا را می‌توان به شکل زیر ترسیم کرد:

آماده سازی طرح مقدماتی بودجه

اواخر زمستان سالی که طرح بودجه باید در سال بعد از آن به جریان بیفتد (به تصویب برسد)، کمیسیون اروپا دست به کار تنظیم بودجه می‌شود. در جریان این روند طولانی (تقریباً ۱۲ ماه به آغاز سال مالی ـ در ژانویه ـ و ۲۴ ماه تا پایان آن) کمیسیون باید با بسیاری از تردیدها و عدم قطعیت‌ها در زمینهٔ درآمدها و هزینه‌ها دست و پنجه نرم کند. بخش کشاورزی به ویژه در این رابطه مشکل ساز است. به عنوان مثال، میزان محصول قابل پیش‌بینی نیست، تغییری کوچک در شرایط آب و هوایی می‌تواند موجب افزایش تولید در یک بخش از ۱۰۱ درصد تقاضای مصرف به ۱۰۲ درصد گردیده و تعهدات پیش‌بینی نشدهٔ سنگینی در حمایت از این بخش بر بودجه تحمیل نماید. مشکل دیگر این است که هزینه‌های کشاورزی تا حدود زیادی به بهای محصولات این بخش در بازارهای جهانی و تحولات پولی که خارج از کنترل می‌باشند، وابسته است: کاهش ارزش دلار می‌تواند تأثیری مخرب بر وضعیت مالی اتحادیه اروپا بگذارد زیرا سوبسیدهای صادراتی که به فرآورده‌های کشاورزی تعلق می‌گیرد با بهای دلار در بازارهای بین‌المللی، مرتبط می‌باشند. (سقوط ارزش دلار در ژانویهٔ ۸۷–۱۹۸۶ تنها در دانمارک، بیش از یک میلیارد یورو بر تعهدات اتحادیه اروپا افزود)

بنابراین، کمیسون، باید کار خود را بر مبنای فرضیات متعدد بنا نماید، فرضیاتی که برخی از آنها، در هر صورت محقق نخواهند شد. اگر تغییر شرایط در هنگام تدوین و تصویب بودجه روی دهد، اصلاح اقلام مربوطه به آسانی امکان‌پذیر است و از طریق ارسال اصلاحیه به پارلمان و شورای اروپا عملی می‌گردد. اما، اگر شرایط در اثنای سال مالی تغییر کند، وضع مشکلی پدید می‌آید. در گذشته، راه حلهای موقتی چون به تعویق انداختن پرداختها، تأخیر در اجرای

برنامه‌های جدید، و تنظیم متمم بودجه، برای این وضعیت پیشنهاد و اجرا می‌شد. اما، پس از اجلاس بروکسل به سال ۱۹۸۸، کمیسیون اروپا از قدرت مدیریت قوی‌تری برخوردار گردید که به او امکان می‌داد در مراحل اولیهٔ مواجهه با هزینه‌های پیش‌بینی نشده در بخش کشاورزی (که بزرگترین مشکل محسوب می‌شود) وارد عمل شود و به عنوان مثال با بستن مالیات و کاهش حمایت از قیمت برخی فرآورده‌های کشاورزی، با پدیدهٔ مازاد تولید بیشتر از سقف تعیین شده مقابله نماید.

نخستین وظیفهٔ کمیسیون اروپا در تدوین «پیش نویس طرح بودجه» برعهدهٔ «اداره کل بودجه» است که فشارهای متعددی را از جوانب مختلف تحمل می‌کند: ادارات کل دیگر تلاش می‌کنند برآوردها و ارقام خویش را در بودجه بگنجانند؛ نمایندگان دائمی کشورها (که هم در چارچوب شورا و هم در محافل ذی نفوذ به فعالیت مشغولند)، پارلمان اروپا و به ویژه شخصیت‌های برجستهٔ کمیتهٔ بودجهٔ این پارلمان، و منافع بخشی. مسئولین تنظیم بودجه و مقامات اداره کل بودجه، جلسات رسمی و غیر رسمی بی‌شماری برگزار می‌کنند و کسانی از این جلسات راضی بیرون می‌آیند که یا از وزنهٔ سیاسی قابل ملاحظه‌ای برخوردار می‌باشند و یا اینکه قبلاً با نگرش کمیسیون به توافق رسیده باشند.

به موجب «توافق نامه بین نهادی» مصوب سال ۱۹۹۳، برای بهبود بخشیدن به روابط و تفاهم میان کمیسیون، شورا و پارلمان اروپا در جریان تدوین و تصویب بودجه، قبل از آنکه پیش نویس اولیهٔ بودجه به تصویب نهایی کمیسیون اروپا برسد، در جلسه‌ای با شرکت نمایندگان سه نهاد فوق مورد بازنگری مجدد قرار می‌گیرد. هدف این جلسهٔ سه جانبه، بحث دربارهٔ اولویتهای بودجه برای همان سال است که با توجه به قدرت هر یک از این نهادها تعیین می‌شود.

وقتی اداره کل بودجه پیشنهادات خود را آماده کرد آنها را تقدیم دیگر دست‌اندرکاران تنظیم بودجه می‌کند و همه دربارهٔ این طرح به توافق می‌رسند. در این هنگام، می‌توان رسماً از «پیش نویس مقدماتی طرح بودجه» سخن به میان آورد.

قبل از اصلاحات سال ۱۹۸۸، پیش نویس اولیهٔ طرح بودجهٔ، معمولاً کسانی را که مایل

بودند بودجه نقش موتور اصلی تغییر اولویتها را در جامعهٔ اروپا ایفا نماید، مأیوس می‌کرد. کمیسیون، چندین بار تلاش کرد که در قالب این پیش نویس، تغییراتی نه چندان قوی در اولویتهای سیاست‌گذاری به وجود بیاورد (مثلاً با پیشنهاد شمول هزینه‌های کشاورزی و افزایش منابع ساختاری) اما، هر بار با این مانور، از طریق افزایش تعهدات هزینه‌ای موجود مقابله شد. یک علت دیگر ناکام ماندن این تلاشها، تصور غالبی بود مبنی بر اینکه هر گونه تغییر وضع موجود، با مخالفت شدید شورای اروپا روبرو خواهد گردید. اما، تدوین برنامه‌های مالی از سال ۱۹۸۸ به بعد، وضع را تغییر داد و بدین ترتیب چارچوب و برنامه‌ای عرضه شد که بودجه را در خدمت تغییرات بزرگ قرار داد.

برنامهٔ مالی از سه نظر حائز کمال اهمیت می‌باشد (که کاملاً به یکدیگر وابسته می‌باشند): اول اینکه، بودجه باید با رهنمودهای عام بخش کشاورزی تطبیق نماید (و این بدان معنی است که نرخ افزایش هزینه‌های مربوط به تضمین بهای محصولات کشاروزی در هر سال نباید از ۷۴ درصد نرخ سالیانهٔ افزایش تولید ناخالص ملی اتحادیه اروپا فراتر رود، برای اطلاعات بیشتر به فصل ۱۷ مراجعه کنید). دوم اینکه بودجه باید در چارچوب برنامهٔ مالی تدوین شود. همان طور که در سند ۱-۱۶ مشاهده می‌شود، برنامهٔ مالی هزینه‌های اتحادیه اروپا تنظیم می‌شود. سوم اینکه، کمیسیون، شورا و پارلمان اروپا مجبور به رعایت اکید سقف‌های تعیین شده در برنامهٔ مالی می‌باشند. صرف نظر از تعدیلهای فنی، برنامهٔ مالی فقط با تصمیم مشترک شورا و پارلمان و براساس پیشنهاد کمیسیون قابل جرح و تعدیل می‌باشد ـ به عنوان مثال، برنامهٔ مالی ۹۲-۱۹۸۸ در ژوئن ۱۹۹۰ (هنگامی که منابع جدید مالی در اختیار اتحادیهٔ اروپا قرار گرفت) مورد تجدید نظر واقع شد و از این وجوه عمدتاً برای کمک به کشورهای شرق اروپا استفاده گردید.

نکته‌ای که باید در اینجا بر آن تأکید کرد اینکه برنامهٔ مالی در مجموع، هیچ محدودیتی در راه تنظیم پیش‌نویس طرح بودجه برای کمیسیون اروپا، ایجاد نمی‌کند. کمیسیون همچنان قابلیت مانور خود را زیر سقف‌های تعیین شده توسط برنامهٔ مزبور، حفظ خواهد کرد و نظرات خود را در سرفصل‌های تعیین شده برای هزینه‌ها، اعمال خواهد نمود. به عبارت دیگر، برنامهٔ مالی یک اصل ثابت و غیر قابل تبدیل نیست بلکه فقط چارچوبهای روشنی را پیش روی کمیسیون اروپا می‌گذارد.

کمیسیون اروپا، پیش نویس طرح بودجه را به دو شکل تنظیم می‌کند: تخصیص بر مبنای پرداختها که هزینه‌های واقعی را طی سال مالی تحت پوشش قرار می‌دهد. و تخصیص بر مبنای تعهدات که هزینه‌های واقعی و هزینه‌های غیر قابل پیش‌بینی را طی همان سال و پس از آن شامل می‌گردد. تخصیص بر مبنای تعهدات، همیشه اندکی بیش از تخصیص بر مبنای پرداختهاست.

شور اول در شورا

با فرض اینکه هیچ مشکل اساسی یا خاصی وجود نداشته باشد، پیش‌نویس اولیهٔ طرح بودجه در اواخر آوریل یا طی ماه مه تقدیم شورا می‌گردد.

بخش اعظم کاری که شورا روی این طرح انجام می‌دهد توسط کمیتهٔ بودجه و گروههای کاری متشکل از مقامات کشورهای عضو، صورت می‌گیرد که در جلسات طولانی و متعدد خود فصل به فصل و ماده به مادهٔ طرح پیش نویس بودجه را مورد بررسی قرار می‌دهند. هر چه به زمان مطرح شدن این طرح در جلسهٔ شورای وزیران نزدیکتر می‌شویم بر تعداد جلسات این کمیته‌ها افزوده می‌شود. شرکت کنندگان در این جلسات، تقریباً در تماس دائم با یکدیگر و با پایتخت‌های ملی خویش می‌باشند و مسئولین خویش را در جریان سیر بحث‌ها و مصوبات کمیته قرار می‌دهند. بنابراین وقتی مسأله‌ای برای طرح و تصویب مطرح می‌شود، آنها آمادگی ذهنی قبلی دارند. وقتی مذاکرات با مانع روبرو می‌شود، مسئولیت اصلی برداشتن آن از سر راه بر دوش رئیس کمیته قرار می‌گیرد. در این مواقع، کمیسیون می‌تواند به یاری رئیس کمیته برخیزد.

طرح از کمیته، تسلیم COREPER می‌گردد و تعداد مسائل لاینحلی که در مقابل نمایندگان دائمی کشورها قرار می‌گیرد به سیر حوادث در کمیتهٔ اولیه بستگی دارد. در حالت عادی، کارهای فراوانی باید انجام شود. نمایندگان دائمی، مانند اعضای کمیتهٔ بودجه، تلاش می‌کنند، قبل از برگزاری اجلاس وزراء حتی الامکان، مسائل و مشکلات باقی مانده را حل نمایند. موفق‌ترین بخش از فعالیت نمایندگان دائمی، به تصویب مواردی بر می‌گردد که دارای بار سیاسی بحث‌انگیز نمی‌باشند.

وزرا به طور معمول در اواسط جولای گرد هم می‌آیند اگر چه مواردی نیز بوده است که این گردهمایی تا ماه سپتامبر نیز برگزار نگردیده است. تا قبل از تنظیم برنامه‌های مالی، شورای بودجه در حالت طبیعی چند جلسه برگزار می‌کرد و جمعاً ۱۵ تا ۲۰ ساعت صرف بحث و گفتگو دربارهٔ پیش نویس می‌نمود البته در کنار این جلسات، بحثها و مانورهای گستردهٔ غیر رسمی جناح‌ها ادامه داشت. معمولاً رای‌گیری در مورد طرح بودجه، با اکثریت نسبی انجام می‌شد اما در موارد بحث‌انگیز، یک اقلیت قوی، معمولاً وجود داشت که مانع کار می‌شد، در دو مورد، اختلاف نظر اعضاء به حدی رسید که اجلاس جولای نتوانست پیش نویس طرح بودجه را از تصویب بگذراند و آن را به مراحل قبلی عودت داد. آن گاه یک پیش نویس جدید تهیه شد که تسلیم اجلاس وزارتی در ماه سپتامبر گردید (در این اجلاس، به علت کمبود وقت، طرح مزبور به تصویب رسید).

در مورد اینکه چرا اجلاس جولای، تا این حد دشوار و بغرنج است، نظرات متفاوتی ابراز می‌شود. ایجاد توازن میان توسعهٔ هزینه‌ها و محدودیت منابع، از یکسو و درک مشکلات و اولویتها از سوی دیگر، یکی از علل این مسأله عنوان می‌گردد. بنابراین آنچه که در این اجلاس از تصویب می‌گذرد چیزی جز مجموعه‌ای از سازش‌ها و مصالحه‌ها نیست. اما، همواره یک دشواری عمده در بحث بودجه، مسألهٔ تشدید روحیهٔ ریاضت کشانه از یکسو و تبدیل هزینه‌های غیر اجباری به اجباری از سوی دیگر بوده است. (که از اقلامی چون هزینه‌های منطقه‌ای، اجتماعی و تحقیقاتی ـ که به دلیل ماهیت غیر اجباری بودن‌شان در موضع دشوار قرار ندارند ـ کسر و به اقلامی چون کشاورزی ـ که با توجه به تعهدات جاری، کاستن از آن بسیار دشوار است ـ اضافه می‌گردد).

برنامهٔ مالی، عملکرد شورا را مانند کمیسیون محدود می‌کند. این برنامه، دو اثر عمده بر شور اول بودجه در شورا، بر جای می‌گذارد. اول اینکه فرآیند تصمیم‌گیری را قاطع‌تر و منسجم‌تر از گذشته می‌سازد و دوم آنکه، علیرغم تمایل سنتی شورا به کاستن از بندهای طرح بودجه، دست آن برای تغییر وسیع پیش نویس طرح بسته است و لذا مجبور است طرح مزبور را با اصلاحاتی بسیار ناچیز از تصویب بگذراند.

شور اول بودجه در پارلمان

در صورت تصویب پیش نویس طرح بودجه، شورا آنرا به پارلمان اروپا می‌فرستد و اگر مناسب باشد رئیس شورای بودجه خود شخصاً و به طور رسمی این پیش نویس را تقدیم کمیتهٔ بودجه پارلمان و یا جلسهٔ علنی پارلمان خواهد کرد.

اگرچه تقدیم پیش نویس طرح به پارلمان، نخستین مرحله‌ای است که پارلمان رسماً و علناً وارد فرآیند بودجه می‌شود، اما، در عمل، پارلمان در چندین مرحله قبل نیز از طرق مختلف سعی در پیشبرد نظراتش داشته است: قبل از اینکه طرح پیش نویس اولیهٔ بودجه در پارلمان تصویب شود (به طور عادی اجلاس ماه مارس، رهنمودهایی را تصویب می‌کند که هنگام تدوین طرح بودجه مورد توجه کمیسیون و شورا قرار می‌گیرد)، پیش نویس اولیهٔ طرح بودجه، به طور همزمان توسط کمیسیون تسلیم شورا و پارلمان می‌گردد و کمیتهٔ بودجه، تقریباً بلافاصله کار بررسی پیش نویس را آغاز می‌نماید و (همانطور که در سطور قبل اشاره شد) در صورت لزوم از روشهای حل اختلاف برای نیل به توافق بر سر آن دسته از موراد مربوط به اختصاص منابع که (از نظر مقوله‌بندی اجباری یا غیر اجباری) مورد اختلاف می‌باشد، استفاده می‌نماید.

اکنون با در دسترس قرار گرفتن پیش نویس مورد تصویب شورا، روند بررسی طرح بودجه، تسریع می‌شود. بحثی کوتاه در مجمع عمومی دربارهٔ این طرح صورت می‌گیرد و کار اصلی به کمیته‌ها واگذار می‌شود که طبیعتاً از آن میان کمیتهٔ بودجه، مسئولیت اصلی را بر عهده می‌گیرد. این کمیته، جزء جزء طرح بودجه را مورد بررسی دقیق قرار می‌دهد و گزارش‌های مختلفی را از کمیته‌های دیگر دریافت و هماهنگ می‌سازد. اما، کمیتهٔ بودجه قدرت کنترل آنچه را که در مجمع عمومی پارلمان می‌گذرد ندارد و به عنوان مثال بدین ترتیب صدها تغییر پیشنهادی در لایحهٔ بودجه به تصویب می‌رسد (مثلاً در بودجهٔ سال ۱۹۹۴ تعداد این تغییرات به ۶۰۰ مورد رسید) که بسیاری از آنها در تضاد با یکدیگر قرار می‌گیرند. ادارهٔ مناسب این پیشنهادات به مهارت، سازماندهی و رهبری رئیس کمیتهٔ بودجه و مخبر مربوطه بستگی دارد.

در حالت عادی، نشست مجمع عمومی پارلمان برای بررسی طرح بودجه در ماه اکتبر برگزار می‌شود اما، اگر تقدیم بودجه با تأخیر صورت گیرد، ممکن است جلسات پارلمان تا ماه نوامبر

به تأخیر بیفتد. در جلسات عمومی پارلمان، نمایندگان می‌توانند سه برخورد با پیش‌نویس مورد تأیید شورا داشته باشند: آنرا بپذیرند؛ اصلاحاتی به بخش هزینه‌های غیر اجباری بیفزایند (که این امر مستلزم موافقت اکثریت نمایندگان است)؛ هزینه‌های اجباری را مورد جرح و تعدیل قرار دهند (که این نیز مستلزم رأی مثبت اکثریت می‌باشد).

شور اول قانون بودجه در پارلمان، همچون شور اول این طرح در شورا، به شدت از ضوابط و مقررات مندرج در «برنامه مالی» تأثیر می‌پذیرد. تا قبل از اصلاحات سال ۱۹۸۸، الگوی رایج در این مرحله آن بود که پارلمان خواستار افزایش هزینه‌های غیراجباری می‌گردید و برخی اصول عام را نیز به پیش نویس قانون بودجه می‌افزود. به عنوان مثال در بودجهٔ سال ۸۵-۱۹۸۴ پارلمان از عدم پیش نویس راه حل‌هایی برای جبران کسری بودجه شکایت داشت و در بودجهٔ سال بعد، از عدم پیش‌بینی موادی برای عضویت اسپانیا و پرتغال در جامعهٔ اروپا انتقاد نمود. در بودجه سال ۸۷-۱۹۸۶ پارلمان بر نیاز مبرم برخورد با اختصاص بیش از حد هزینه به بخش کشاورزی تأکید کرد. موضع پارلمان از ۱۹۸۸ تاکنون، هیچگاه تا این حد به موضع شورا نزدیک نبوده است. یک علت این امر، الزامها و محدودیتهایی است که برنامهٔ مالی وضع کرده است. این الزامها و محدودیتها، ضمن ارضاء برخی از جاه‌طلبی‌های پارلمان اروپا (از طریق تغییر در الگوی هزینه‌ها)، از اهمیت تمایز میان هزینه‌های اجباری و غیراجباری تا حدودی کاسته است (اگر چه این تمایز راکاملاً زایل نکرده است)

از سال ۱۹۸۸ به بعد، عدم توافق میان شورا و پارلمان اروپا بر سر مسائل بودجه‌ای، حول تلاش پارلمان اروپا برای نیل به اهداف زیر متمرکز گردیده است: ۱) منابع بودجه تا حد سقف تعیین شده در «برنامه مالی» اختصاص یابد (همانطور که اشاره شد پارلمان در نیل به این هدف در بخش هزینه‌های غیراجباری از موضع قدرتمندتری نسبت به بخش هزینه‌های اجباری برخوردار می‌باشد.) ۲) هزینه‌های غیرمنتظره و غیرقابل پیش‌بینی (مانند تقبّل هزینهٔ وحدت دو آلمان)، از طریق تجدید نظر در مفاد برنامهٔ مالی جبرن شوند و نه از طریق بازنگری در وجوه اختصاص یافته در بودجه اتحادیه اروپا.

پس از اینکه پارلمان اروپا، بحث دربارهٔ پیش نویس طرح بودجه را در جلسات عمومی خود

به پایان رسانید و تمامی اصلاحیه‌ها و تعدیلهای لازم را از رأی نمایندگان گذراند، یک قطعنامه دربارهٔ بودجه توسط پارلمان منتشر می‌شود:

شور دوم در شورا

پیش نویس طرح بودجه از پارلمان به شورا باز می‌گردد. در شورا، شور دوم بر روی این طرح آغاز می‌شود که تاریخ آن معمولاً نیمهٔ دوم ماه نوامبر می‌باشد. اگر هنوز مسأله‌ای باقی مانده باشد در جریان جلسات متعدد (از جمله کمیتهٔ سه جانبه) مورد بحث قرار می‌گیرد تا پیشرفتی در این امر حاصل شود. در بازنگری به تغییرات صورت گرفته در طرح اصلاح شده پارلمان، شورای بودجه می‌تواند در چارچوب برنامهٔ مالی، یکی از سه تصمیم زیر را اتخاذ نماید:

- با رأی اکثریت نسبی، اصلاحیه‌های مربوط به هزینه‌های غیراجباری را مورد تأیید قرار دهد.
- با رأی اکثریت نسبی، اصلاحیه‌ها مربوط به هزینه‌های اجباری را به شرط اینکه موجب افزایش سطح کل هزینه‌های مندرج در بودجه نگردد، رد کند. اگر شورا در این مورد تصمیمی اتخاذ نکند به منزلهٔ پذیرفتن آنهاست.
- با رأی اکثریت نسبی، اصلاحات مربوط به هزینه‌های اجباری را که بر سطح کلی هزینه‌های مندرج در بودجه تأثیر می‌گذارد، بپذیرد. عدم تصمیم‌گیری در این مورد، به منزلهٔ رد پیشنهاد است.

آنچه که از مجموعه مطالب فوق مشخص می‌شود این است که تمامی نظرات پارلمان برآورده نمی‌شود. بویژه آنجایی که مسأله اختصاص مبالغ قابل توجهی مطرح است و یا اینکه مسأله انطباق با اصول در دستور کار قرار دارد، شورا تصمیم می‌گیرد که بحث را ببندد (و به انتظار و امید شور دوم پارلمان بنشیند) یا اینکه در راه مصالحه گام بردارد. قبل از سال ۱۹۸۸، این مسأله موجب بروز اختلاف نظرهای شدید در شورا می‌گردید زیرا احتمال رد طرح بودجه توسط پارلمان را افزایش می‌داد.

شور دوم در پارلمان

پارلمان شور دوم خود را در مورد بودجه، معمولاً در ماه دسامبر برگزار می‌کند. اینکه در مراحل قبل و بعد از مجمع عمومی پارلمان چه روی دهد، تا حدود زیادی به دامنه مسائل لاینحل بستگی دارد.

در حالت عادی که اغلب مسائل حل شده باشند، روش معمول این است، که جلسهٔ کمیته بودجه برگزار می‌شود و مجدداً هزینه‌های غیر اجباری با مبانی قانونی آن‌ها تطبیق داده شده و اصلاحات لازم انجام می‌گیرد و سپس طرح در مجمع عمومی به رأی گذاشته می‌شود. اگر طرح رأی بیاورد رئیس پارلمان آن را امضاء کرده و تأیید آن را اعلام می‌نماید.

اما، اگر، مانند موارد متعددی که قبل از اجلاس بروکسل بروز می‌کرد اختلافات اساسی میان شورا و پارلمان، همچنان باقی بماند، دو طرف مجبور به ادامه مذاکرات هستند. در این حالت، روشهای مختلفی می‌تواند در دستور کار قرار بگیرد: رئیس شورای بودجه، همراه با مسئولین بررسی بودجه در کمیسیون، با کمیتهٔ بودجهٔ پارلمان دیدار می‌کنند؛ یا اینکه رئیس شورای بودجه به مجمع عمومی پارلمان مراجعه کند؛ جلسهٔ کمیتهٔ سه جانبه برگزار شود؛ و یا اینکه یک شورای خاص بودجه به سرعت تشکیل شود وجلساتی را با نمایندگان پارلمان برگزار کند که حاصل این مذاکرات، ممکن است برگزاری شور سوم طرح بودجه در پارلمان باشد. اگر تمامی تلاشها برای توافق شورا ـ پارلمان به شکست انجامید، پارلمان می‌تواند با اکثریت دو سوم آراء خود، طرح بودجه را رد کند.

عدم تصویب بودجه

در پنج سال از ۹ سال اول که از تصویب انتخابات مستقیم در سال ۱۹۷۹ گذشت، طرح بودجه در زمان مناسب خود به تصویب نرسید و لذا از اول ژانویه که ابتدا ی سال مالی می‌باشد، به اجراء در نیامد. این موارد به سالهای ۱۹۸۰ و ۸۸-۱۹۸۴ مربوط می‌شود.

اگر طرح قانونی بودجه قبل از اول ژانویه از تصویب پارلمان نگذرد، باید این طرح به صورت جزئی مورد تصویب قرار گیرد که از آن به عنوان «یک دوازدهم موقت» یاد می‌شود. «یک دوزدهم

موقت» به معنی آن است که هزینه‌ها باید به اندازهٔ میانگین هزینه‌های ماها نه سال قبل باشد، بنابراین در این حالت، فرآیند سیاست‌گذاری متوقف نمی‌شود، بلکه فقط برخی از پرداختها به تعویق می‌افتد و اجرای برنامه‌ها، بویژه آنهایی که جدید هستند، به تأخیر می‌افتد. در این حالت، نیل به یک توافق سریع بر سر بودجه، در دستورکار قرار می‌گیرد.

هیچ الگو یا دستورالعمل خاصی در رابطه با اقداماتی که باید پس از عدم تصویب بودجه توسط پارلمان صورت گیرد، وجود ندارد. انتظار و فرض بر آن است که فرآیند بودجه از همان جایی که قطع شده بود، دوباره آغاز گردد اما، تجربه نشان داده است که این کار چندان آسان نیست. تحولاتی که پس از رأی منفی پارلمان به طرح بودجه روی می‌دهد، بسیار متفاوت و متنوع است و به دلایل رد طرح بستگی دارد. به عنوان مثال، بودجهٔ سال ۱۹۸۶، مانند سالهای ۱۹۸۵ و ۱۹۸۸ به تصویب نرسید و بحث بر سر آن تا نیمهٔ سال بعد ادامه پیدا کرد. مشکل بودجهٔ سال ۱۹۸۶، عدم تصویب آن توسط پارلمان در دسامبر ۱۹۸۵ نبود، بلکه بودجهٔ مصوب پارلمان را شورا رد کرد و علت آن را غیرقانونی بودن مصوبه پارلمان در زمینه هزینه‌های غیراجباری ذکر نمود که سرانجام دیوان رأی خود را در تأیید موضع شورا و غیرقانونی دانستن طرح بودجه، اعلام کرد. طی یک هفته بعد، فعالیت هیجان‌انگیزی آغاز شد ودر ۱۰ جولای طرح جدیدی برای بودجه تهیه شد که در آن، حسابرسی دقیق و مهارت مالی نقش به سزایی ایفاء نمود.

اجرای برنامه‌های مالی میان مدت و تحقق توافق‌های صورت گرفته بین نهادها، بسیاری از مشکلات مربوط به عدم تصویب احتمالی طرح بودجه را در دههٔ ۱۹۸۰ از سر راه برداشت و یا از شدت آنها کاست. زمینه‌های بخش کشاورزی، تحت نظم و نظارت دقیق درآمد و بر میزان سرمایه‌گذاریهای ساختاری افزوده شد. مکانیسم‌هایی برای توازن بیشتر درآمد و هزینه پیش‌بینی گردیده و روشهای تصمیم‌گیری، به مراتب آرام‌تر و کم اصطکاک‌تر گردیده است. البته، این بدان معنی نیست که تمامی اختلافات یا مشکلات بالقوه، حل شده است اما، چشم انداز تصویب بودجه در ماه دسامبر، در حالت عادی امیدوارکننده است.

ویژگی‌های ماهوی فرآیند بودجه

برخی از ویژگیهای فرآیند بودجه‌گذاری شایان توجه می‌باشد.

اول، بودجه پدیده‌ای غیر معمول در فرآیند تصمیم‌گیریهای اتحادیه اروپا محسوب می‌شود زیرا اینکار باید طبق یک جدول زمانی مشخص صورت بگیرد. طرحهای قانونی اگر از حمایت کافی برخوردار باشند، به سرعت به تصویب می‌رسند و محرک‌های پیش‌بینی شده در طرح «بازار واحد اروپا» (SEM) در کنار استفادهٔ گسترده‌تر از رأی‌گیری به روش اکثریت کیفی، می‌تواند سرعت فرآیند تصمیم‌گیری و قانونگذاری را دو چندان سازد. اما، تنها در مراحل انتهایی روشهای «همکاری» و «تصمیم‌گیری مشترک»، از اهرم جدول زمانی استفاده می‌شود. اکنون مسأله این است که طرحهای قانونی می‌توانند آنقدر در شورا معطل بمانند تا بالاخره بر روی آنها توافق حاصل شود واگر توافق هم حاصل نشد، می‌توانند تا بی‌نهایت به تعویق افتاده و یا حتی رد شوند. این روش بی‌در و پیکر را نمی‌توان در مورد بودجه به کار گرفت زیرا تصمیم‌گیری در مورد هزینه و درآمد بایدهر ساله و در موعد مقرر انجام شود. بنابراین وجود جدول زمانی در فرآیند تصمیم‌گیری دربارهٔ بودجه نشانهٔ حساسیت و عاجل بودن این تصمیم است، و در دیگر عرصه‌های تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا مشاهده نمی‌شود.

دوم، موازنهٔ قدرت میان نهادها در مورد بودجه با بقیهٔ موارد فرق دارد. زیرا دراین مدت قدرت اصلی در دست شورا و پارلمان است که در واقع تصمیم گیرندهٔ مشترک در این زمینه می‌باشند. نقش کمیسیون نیز مهم است اما، پس از تقدیم پیش نویس اولیهٔ طرح بودجه، دیگر کمیسیون نقش خدماتی ایفاء می‌نماید: پاسخگویی به مباحثات مطروحه در شورا و پارلمان و تلاش برای نزدیک کردن نظرات دوطرف. و اما در مورد شکل خاص توازن قوا میان شورا و پارلمان باید گفت که بدون تردید شورا از قدرت بیشتری برخوردار است اما در اثر تغییراتیکه پس از سال ۱۹۸۸ به وجود آمد، موضع پارلمان تا حدودی تقویت شد. این تغییرات را در سه گروه می‌توان تقسیم بندی کرد: ۱) ملزم کردن این دو نهاد به حرکت در چارچوب یک برنامهٔ مالی که فقط با توافق مشترک قابل تجدید نظر می‌باشد. ۲) افزایش آن بخش‌هایی از بودجه که پارلمان حق اعمال نظر بر روی آن را دارد (هزینه‌های غیراجباری). و ۳) اعطای حق نظارت مشترک بر

روی «هزینه‌های اجباری» به پارلمان.

سوم، بسیاری از بحث‌ها و رویارویی‌هایی که در جریان تصویب بودجه روی می‌دهد، بر سر ارقام مالی مندرج در این طرح نیست، بلکه در واقع یک رویارویی میان نهادها، و بویژه شورا و پارلمان اروپاست. با توجه به نارضایتی پارلمان اروپا از جایگاه خود در سیستم اتحادیهٔ اروپا، بدیهی است که این نهاد از فرصت طرح بودجه، برای ابراز نارضایتی خویش، به بهترین نحو استفاده می‌کند. این کار به چند روش انجام می‌گیرد. یکی از این روشها تمایل به رد طرح بودجه است که در دههٔ ۱۹۸۰ چندین بار عملی گردید.راه دیگر، تفسیر معاهدات، قراردادها و نیز تفاهم‌های صورت گرفته در مورد طرح بودجه به نحوی است که منافع پارلمان را برجسته سازد، اینکار در مورد مسائلی چون محاسبات بودجه و طبقه‌بندی هزینه‌ها به اجباری و غیراجباری صورت می‌گیرد. راه سوم، بهره برداری از اختلاف نظرهای درون شوراست، به عنوان مثال، اعمال فشار در یک مورد خاص از طریق اولویت قائل شدن در رأی‌گیری‌های مجمع عمومی، یا در جلسات غیررسمی یا رسمی بین نهادها مانند کمیتهٔ حل اختلاف.

چهارم، برخی از تصمیمات بنیادین در زمینهٔ بودجه، در فرآیند سالیانه مربوطه اتخاذ نمی‌شوند. همانطور که قبلاً شاره شد، تصمیم‌گیری دربارهٔ سقف منابع، الگوهای رشد هزینه، قائل شدن تخفیف برای کشورهایی که بیشترین مساعدت را به بودجهٔ اتحادیه اروپا می‌کنند، وضوابط مربوط به بودجه، همه و همه، در جلسات شورای اروپا، انجام می‌شود.

و بالاخره پنجم، از تأثیر و کارآیی فرآیند بودجه، در اثر اختلاف نظر میان نقش آفرینان عمدهٔ این فرآیند،کاسته خواهد شد. تا مقطع «موافقتنامهٔ بین نهادها» در سال ۱۹۸۸، این اختلاف نظر، خود رادر مصوبات مربوط به بودجه نشان می‌داد و تغییر موازنهٔ موجود در زمینه سیاست‌گذاری در جامعهٔ اروپا، به آسانی امکانپذیر نبود و فقط به برخی عرصه‌های حاشیه‌ای محدود می‌شد. استفاده از برنامه‌های مالی از سال ۱۹۸۸ به بعد، انجام برخی تغییرات نسبتاً جزئی را در وضع موجود، امکانپذیر ساخته است. اگر چه برنامه‌های مالی، از «انسجام» و «هدفمندی» طرحهای «بودجه» برخوردار نیستند، اما، اتکاء بر آنها، بودجه را به ابزاری کارآ در خدمت انجام اصلاحات مهم (اگرچه نه چندان بنیادین) مبدل می‌کند.

نکات پایانی

همانطور که (Brigid Laffan 1997:245) ابراز داشته، یکی از مهمترین ابعاد دینامیزم سیاست گذاری اتحادیه اروپا از اواخر دهه ۱۹۸۰ دستاورد صلح نسبی در بودجه است.

در سطح سازمانی، این صلح نسبی را در چارچوب منظم و تصمیم‌گیری منظم در مورد بودجه سالیانه که بدلیل موفقیت در چشم‌اندازهای مالی و برنامه ریزیهای چند ساله فراهم شده است می‌توان مشاهده کرد. قدرت مانور در چشم اندازهای مالی محدود است و امکان درگیریهای شدید در مورد درآمد و هزینه راکم کرده است. در مواردی هم که مشکلاتی در فرآیند بودجه‌های سالیانه بوجود می‌آید بیشتر ناشی از مشکلات نهادین و فرآیندی است (مانند عدم توافق بین شورا و پارلمان در سال ۱۹۹۸ در مورد افزایش انعطاف پذیری منابع) همچون ایجاد منابع و مسائل مربوط به توزیع.

در یک نگاه ایدئولوژیک، این صلح نسبی نشاندهنده یک اجماع رو به رشد در سیاست‌گذاران می‌باشد که جریان کلی هزینه‌های EU تقریباً صحیح، یا حداقل قابل قبول، می‌باشد. مشخصاً در مباحث مربوط به چشم‌انداز مالی ۶-۲۰۰۰ هیچ گونه فشاری از طرف تصمیم‌گیرندگان برای نادیده گرفتن تعهدات بودجه‌ای یا گسترش قابل توجه آنها اعمال نشد.

اما بهرحال فشاری در دو جهت وجود داشت که به راه حل رضایتبخش هم منجر نشد. اول، کشورهایی که کمک کننده خالص به بودجه اتحادیه بودند ـ بخصوص آلمان ـ خواستار تغییراتی در میزان پرداخت کمک به بودجه و دریافت از آن بودند. در نشست سران برلین در مارس ۱۹۹۹، وقتی سران کشورها در مورد چشم اندازهای ۶-۲۰۰۰ به توافق رسیدند، اقدام چندانی برای رفع این نگرانیهای ملی صورت نگرفت. دوم، برخی از سیاست‌گذاران خواهان ابتکارات قوی برای حل چالش گسترش اعضاء اتحادیه بودند. پاسخ کمیسیون و اکثر دولتهای کشورهای عضو تائید لزوم تغییر بیشتر برخی از سیاستها ـ از جمله CAP و سیاستهای ساختاری ـ بود، ولی چنین تلقی وجود نداشت که این امر نیازمند تجدیدنظر جدی در تخصیص‌های بودجه‌ای است. از نشست برلین باین سو، این دو مشکل همچنان وجود دارد. بدون تردید این مسائل باز هم در زمان بررسی چشم‌اندازهای پس از ۲۰۰۶ ـ که احتمالاً با حضور مذاکره کنندگان CEEC خواهد بود ـ بطور فزاینده تکرار خواهد شد.

فصل هفدهم

سیاست کشاورزی و فرآیندهای سیاست‌گذاری

محتوای سیاست مشترک کشاورزی
چه مسئله ویژه‌ای برای کشاورزی وجود دارد؟
سیاست مشترک کشاورزی چگونه عمل می‌کند؟
آثار و پیامدهای سیاست مشترک کشاورزی
فرآیندهای سیاست‌گذاری
نکات پایانی

محتوای سیاست مشترک کشاورزی

علیرغم این حقیقت که فقط ۲/۴ درصد از تولید ناخالص داخلی و ۴/۴ درصداز اشتغال جامعهٔ اروپا به بخش کشاورزی اختصاص دارد، اما، کشاورزی نقش بسیار بزرگتری در زندگی اروپایی‌ها ایفاء می‌نماید. این نقش را حول سه محور می‌توان تقسیم بندی کرد. اول، اینکه اتحادیهٔ اروپا از طریق سیاست مشترک کشاورزی (CAP)، مسئولیتهای عمده‌ای را در زمینهٔ سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری پذیرفته است. دوم آنکه، بخش کشاورزی، به مثابهٔ یکی از دریافت کنندگان عمدهٔ منابع اتحادیه اروپا، موضوع اصلی پیش بینی‌های مالی قرار داشته و اهرم اصلی برای اعمال فشار بر دیگر بخش‌ها می‌باشد و بالاخره سوم اینکه، فعالیت و حضور نهادین

دیگر شوراها (به جز وزرای خارجه) گردهم می‌آیند. جلسات شورای کشاورزی، استثنائاً توسط نهادی خاص سازمان داده می‌شود و شورای نمایندگان دائمی (COREPER) نقشی در این امر ندارد. این نهاد، «کمیتهٔ ویژه کشاورزی» (SCA) نام دارد و اداره کل کشاورزی دومین اداره کل بزرگ در میان ادارات کل کمیسیون اروپا می‌باشد. (تنها اداره کل که بزرگتر از کشاوزی است، مربوط به امور اداری و پرسنلی است). علاوه بر این گروههای متعدد کاری در شورا و گروههای مشورتی و مدیریتی فراوان در چارچوب کمیسیون اروپا در عرصهٔ کشاورزی فعالند که تعداد آنها بسیار بیشتر از گروههای مشابه در دیگر بخش‌هاست.

مدافعین سیاست مشترک کشاورزی (CAP)، از این طرح، هم به خاطر مزایای نهفته در متن آن (مزایای ناشی از سیاست‌گذاری و مدیریت مشترک بسیار از معایب و مضرات آن فراتر می‌رود) و هم به مثابهٔ سمبل و شاخصی برای همگرایی در عرصهٔ سیاست‌گذاری اروپایی دفاع می‌کنند. آنها با دفاع از این سیاست هم در زمینهٔ کارآیی (با ادعای اینکه سیاست‌گذاری در سطح ملی کارآیی بسیار کمتری دارند) و هم از نظر فنی منتقدین را مورد حمله قرار می‌دهند. از نظر مخالفان سیاست مشترک کشاورزی، کارآیی اقتصادی مسئله اصلی محسوب می‌شود. پرداخت سوبسید به کشاورزان ثروتمند، قیمت‌های گران برای مصرف کننده، و مازاد تولید بخش کشاورزی که هیچکس طالب آن نیست، از جمله انتقادات سخت مخالفان است.

معهذا، حتی در میان کسانی که سرسخت‌ترین مخالف سیاست مشترک کشاورزی محسوب می‌شوند، تعداد اندکی با سیاست‌گذاری مشترک در عرصه کشاوزی (در تمامی اشکال آن) مخالفت می‌ورزند. مسلماً هیچیک از کشورهای عضو اتحادیه اروپا معتقد نیست که بنای کنونی سیاست‌گذاری در این عرصه در پایتخت‌های ملی بنا گردد. این اندیشه که بخش کشاورزی از وضعیت خاصی برخوردار است که آن را از دیگر بخش‌ها متمایز ساخته و لذا برخورد ویژه‌ای را نیز می‌طلبد، هر چند به شدت دوره‌های اولیه EC حمایت نمی‌شود، ولی هنوز از حمایت قابل توجه در بین تصمیم‌گیرندگان اتحادیه اروپا برخوردار است.

چه مسئله ویژه‌ای برای بخش کشاورزی وجود دارد؟

در معاهده «جامعه اقتصادی اروپا» (EEC) توجه ویژه‌ای به بخش کشاورزی شده است و تصویب «سیاست مشترک کشاورزی» (CAP) در پی یک سلسله مباحثات جدی و جنجالی صورت گرفت که معمولاً بعنوان یک بده و بستان بین آلمان و فرانسه تلقی می‌شود. در برابر تلاش آلمان برای ایجاد یک بازار مشترک برای کالاهای صنعتی در اروپا (که طبعاً زیر سلطهٔ آلمان قرار می‌گرفت) فرانسه با یک بخش بزرگ اما غیراقتصادی کشاورزی نیز از تشکیل یک سیستم کشاورزی حمایت می‌کرد که ضمن اینکه به شکل بازار مشترک و براساس اصول بازار آزاد عمل نماید، کشاورزان را نیز در برابر رقابت بیش از حد حمایت کند.

اما، توافق آلمان ـ فرانسه فقط می‌تواند تا حدودی توضیحگر این مسأله باشد که چرا بخش کشاورزی از همان بدو تشکیل جامعهٔ اقتصادی اروپا، از چنین موقعیت ممتازی برخوردار بوده است. حقیقت این است که وقتی «سیاست مشترک کشاوزی» (در اواخر دههٔ ۱۹۵۰ و اوائل دههٔ ۱۹۶۰) پایه‌گذاری شد، هیچیک از ۶ عضو وقت جامعهٔ اروپا، بطور جدی باآن مخالفت نکردند (به عنوان مثال، هلند از حامیان سرسخت آن بود) اگر چه در مورد نحوهٔ اجراء و ماهیت دقیق ابزارهای سایستگذاری آن، اختلاف نظر وجود داشت. اتفاق نظر بر سر اصول، نتیجهٔ درک مشترک اعضاء از این مسأله بود که کشاورزی نیازمند توجه ویژه است.

امروزه، علیرغم اینکه مضمون نسخهٔ اصلی، «معاهده جامعهٔ اقتصادی اروپا» بسط فراوان یافته، علیرغم اینکه شرایط بخش کشاورزی اساساً تغییر کرده است و علیرغم آنکه «سیاست مشترک کشاورزی» (CAP) موجب بروز گسستگی‌ها و مشکلاتی در کل جامعهٔ اروپا گردیده است، دولتهای اروپایی هنوز با بخش کشاورزی برخوردی ویژه دارند و دلائلی که برای آن برمی شمارند بی‌شباهت به دلائل قدیمی نیست، بلکه دلائل و احتیاجات جدیدی نیز به آنها افزوده شده است. بطور کلی این استدلالات را می‌توان تحت دو گروه تقسیم بندی کرد: ماهیت متمایز بخش کشاورزی؛ و عوامل سیاسی.

ماهیت متمایز بخش کشاورزی

سالیان سال، و بویژه پس از جنگ جهانی دوم اغلب کشورهای صنعتی بر این باور بوده‌اند که کشاورزی مانند دیگر فعالیتهای اقتصادی نیست. کشاورزی بخش ویژه‌ای است که برخورد ویژه‌ای را نیز می‌طلبد که تشویق وحمایت دو رکن اساسی آن می‌باشد. در اتحادیه اروپا، چهار استدلال در این رابطه مطرح بوده و هنوز نیز مطرح می‌شود:

اول، اگر مقامات دولتی بهای محصولات کشاورزی راکنترل نکنند، نوسان بهای این مواد به مراتب بیشتر از دیگر کالاهاست، بی‌ثباتی در بهای محصولات کشاورزی به دو دلیل مطلوب نیست: اول اینکه اگر قیمتهای این مواد ناگهان افزایش یابد، نرخ تورم بطور افسار گسیخته بالا می‌رود (با توجه به اینکه مواد غذایی، بطور متوسط ۲۰ درصد از بودجه خانوارهای اروپایی را به خود اختصاص می‌دهد). دوم، اگر افزایش قیمتهاکند و بطئی باشد، کشاورزان قادر به تأمین هزینه‌های اساسی زندگی نخواهند بود و احتمالاً مجبور به ترک زمین خواهند گردید و آندسته از کشاورزانی که همچنان باقی بمانند با مشکلات دشواری چون دیون سنگین ناشی از خرید زمین و سرمایه روبرو می‌گردند.

دوم، اتکاء به واردات مواد غذایی اساسی، آسیب پذیری در برابر فشارهای خارجی را افزایش می‌دهد. این امر، بویژه در دورانی که مناسبات بین‌المللی در شرایط دشوار به سر می‌برد، می‌تواند مسأله ساز باشد. اما، در محیط نسبتاً آرام تجارت جهانی از دهۀ ۱۹۹۰ و مازاد تولید اتحادیه اروپا (از جمله غله، مواد لبنی وگوشت) به نظر نمی‌رسد این استدلال چندان طرفداری داشته باشد. اما، در سالهای اولیۀ تشکیل «جامعۀ اقتصادی اروپا» وقتی هنوز خاطرۀ کمبودهای دوران جنگ و بیچارگی‌ها و آوارگی‌های آن هنوز زنده بود، استدلالهایی از این دست، نقش به سزایی در تشویق سیاست خودکفایی داشت.

سوم، از آنجایی که مردم نیاز به غذا دارند، به ناچار هرگونه شکاف میان تولید و تقاضای این مواد باید از طریق واردات پر شود که این امر نیز خود پیامدهای زیانباری برای موازنه پرداختها به دنبال دارد. از آن جایی که تقاضا برای مواد غذایی از کنش نسبتاً کمی در سطوح مختلف مصرف

برخوردار است (یعنی تا زمانی که درآمد اجازه دهد، مواد غذایی علیرغم ترقی دائم قیمت آن، خریداری می‌شود)، آسیب پذیری اقتصادی کشوری که مواد غذایی وارد می‌کند، بسیار زیاد است.

استدلال مربوط به موازنه پرداختها چندان صحت خود را نشان نداده است زیرا از اوایل تا اواسط دهۀ ۱۹۷۰، که سطح قیمتهای مواد غذایی در جامعه اروپا بسیار بالاتر از قیمتهای جهانی بود، سطح تولید در اروپا، همچنان افزایش پیدا کرد و مازاد قابل ملاحظۀ تولید پدید آمد. ترقی بهای داخلی مواد غذایی بدان معناست که تولیدکنندگان و فرآوران مواد غذایی ارزش افزودۀ کمتری از صادرات گرانتر محصولات خود کسب کرده و خزانه‌های ملی نیز (از طریق بودجۀ اتحادیه اروپا) مبالغ بیشتری را خرج ذخیره سازی مازاد تولید نمایند.

چهارم، دلایل اجتماعی و زیست محیطی متعددی در سالیان اخیر برای نگاهداشتن کشاورزان بر روی زمین، ذکر می‌شود. برخی مواقع این استدلالها، جنبه‌های ایده آلیستی به خود می‌گیرند و مدعی می‌شوند که مثلاً روستای پرجمعیت، جزئی از بافت طبیعی است یا اینکه مدیریت زمین فی نفسه یک هدف غایی محسوب می‌شود. شاید یکی از عجیب‌ترین این استدلالها آن باشد که با توجه به سطح بالای بیکاری در اتحادیه اروپا نباید اجازه داد که سطح درآمد روستائیان تا آن حد کاهش یابد که کشاورزان کم بنیه و کارگران کشاورزی، مجبور به ترک زمین شده و در جستجوی کاری که اغلب وجود ندارد به سوی شهرها روانه شوند. این روند، نامطلوب و بسیار خطرناک می‌باشد.

عوامل سیاسی

کشاورزان، از برخی پتانسیل‌های سیاسی، برای اعمال نفوذ بر فرآیند سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا استفاده می‌کنند. سه نوع از این موضعگیری‌ها بویژه در این رابطه قابل توجه می‌باشد:

۱) در سطح تصمیم گیریهای ملی، وزرای کشاورزی، بطور سنتی خود را از فرآیند اصلی سیاست‌گذاری ملی، جدا کرده‌اند و این وضعیت از سال ۱۹۵۸ به بعد با موضعی که اداره کل کشاورزی در کمیسیون اروپا کسب کرد، در سطح اتحادیه اروپا نیز جا افتاد. البته، تمامی

عرصه‌های سیاست‌گذاری تلاش می‌کنند تا با تکیه بر دانش، اطلاعات و تخصص خود، عرصهٔ فعالیت خویش را از دیگر عرصه‌های موجود در سیستم تصمیم‌گیری جدا نمایند. اما، بخش کشاورزی، بخصوص در این رابطه موفق عمل کرده است. ماهیت متمایز بخصوص این بخش، پیچیدگی مسائل مطروحه در آن، و مناسبات بسته‌ای که میان تصمیم گیرندگان و تولیدکنندگان این بخش وجود دارد هر گونه چالش خارجی مؤثر با تصمیم‌گیرندگان مزبور و یا ارائه آلترناتیو برای برنامه‌های مطروحهٔ آنها رادشوار و چه بسا غیر ممکن ساخته است.

۲) کشاورزان، از وزنهٔ انتخاباتی نسبتاً سنگینی برخوردارند. اگر چه از تعداد کمی کشاورزان طی سالیان اخیر تا حد قابل ملاحظه‌ای کاسته شده است (در سال ۱۹۵۸ حدود ۲۵ درصد از کل اشتغال اتحادیه اروپا در بخش کشاورزی بود، حال آنکه در سال ۲۰۰۲ این رقم بـه حـدود ۵ درصد کاهش پیدا کرد.) رأی آنها هنوز از اهمیت بسیار زیادی برخوردار می‌باشد.

میزان این اهمیت در هر کشور متفاوت است. تعداد جمعیت شاغل در بخش کشاورزی، از جمله عواملی است که تعیین کنندهٔ میزان این اهمیت می‌باشد و طیفی میان ۱۷ درصد در یونان، ۱۲ درصد در پرتغال، ۲ درصددر بلژیک، و ۱/۵ درصد در انگلیس را شامل می‌شود. یک عامل مهم دیگر، جهت‌گیری رأی کشاورزان است. کشاورزان، بطور اعم و کشاورزان ثـروتمند بـطور اخص، به احزاب راست گرا و راست میانه گرایش دارند. به همین علت در اجلاسیه‌های رسمی اتحادیه اروپا به جای احزاب چپ، احزاب راست گرا مدافع حقوق کشاورزان می‌باشند. اما، این گرایش راست گرایان، در اغلب کشورهای اروپایی، نباید بـه مـعنی وفـاداری قـلبی بـه مـنافع کشاورزان تلقی شود چراکه هیچ حزبی نمی‌تواند حضور کشاورزان را نادیده بگیرد: حداقل اینکه احزاب باید بامسائل کشاورزان ابراز همدردی کرده و خود را نگران وضع آنها نشان دهند.

۳) در کشورهای عضو اتحادیه اروپا، کشاورزان از دیرباز از سازمانهای قدرتمندی برخوردار بوده‌اند که از منافع آنها دفاع می‌کرده‌اند. وقتی در اواخر دههٔ ۱۹۵۰ و اوائل دههٔ ۱۹۶۰ مشخص شد که مرکز سیاست‌گذاری‌های کشاورزی اتحادیه اروپا قرار است بـه بـروکسل مـنتقل شـود، بلافاصله سازمانهای مشابه کشاوزان در سطح جامعهٔ اروپا شکل گرفت و تا سال ۱۹۶۳ حدود

یکصد گروه کشاورزی در سطح جامعهٔ اروپا تشکیل شد. تا اوائل دهه ۲۰۰۰ تعداد این گروهها از ۱۳۰ گروه فراتر رفت. مهمترین این گروهها COPA[1] است که همچون چتری بر فراز سازمانهای متنوع کشاورزی کشورهای اروپایی قرار دارد. به غیر از COPA و چند سازمان دیگر، برخی سازمانهای تخصصی نیز وجود دارند که عرصه‌های تولید و مصرف فرآورده‌های مختلف کشاورزی در اروپا را تحت پوشش خدمات خود قرار می‌دهند. تقریباً تمامی شرکت کنندگان در فرآیند کشاورزی اروپا، کشاورزان، تجار، فرآوران، خرده فروشان وغیره، در چارچوب این سازمانها و گروهها متشکل می‌شوند.

جای تردید نیست که این گروه فشار، چه درگذشته و چه اکنون، نیرویی بسیار قدرتمند در اتحادیه اروپا محسوب می‌شود که ارزش بررسی بیشتر را دارد.

نیروی قابل توجه گروه فشار

گروه فشار در دو سطح فعالیت می‌کند، سطح ملی و سطح اروپایی.

در سطح ملی، تنوع قابل ملاحظه‌ای در الگو و قدرت سازمانهایی که خود را نمایندهٔ کشاورزان می‌دانند، به چشم می‌خورد.اما، در همهٔ کشورهای اروپایی گروههایی وجود دارند که بخشی از اهداف خود را اعمال نفوذ بر سیاست‌گذاری‌های کشاورزی در سطح ملی و اروپایی، به هر طریق و به هر شکل ممکن، قرار داده‌اند (به موجب مفاد معاهده «سیاست مشترک کشاورزی» (CAP) کشورهای اروپایی هنوز از حق سیاست‌گذاری قابل ملاحظه‌ای بهره مندند). «اتحادیهٔ ملی کشاورزان انگلستان و ولز» دارای ۱۶۰ کادر تمام وقت در مقرّ خود در لندن است و ۱۰۰۰ کادر در ۳۱۰ دفتر دیگر نیز در مناطق مختلف دارد. از این گذشته، این اتحادیه، در هماهنگی با «اتحادیهٔ کشاورزان اسکاتلند و اولستر» عمل می‌نماید که مشترکاً دفتر در بروکسل دارند که به «دفتر کشاورزی انگلیس» معروف بوده و بین ۵ تا ۱۰ کارمند تمام وقت دارد.

در سطح اتحادیه اروپا، فعالیتهای گروههای هوادار کشاورزان، به اعمال نفوذ و اعمال فشار

مستمر بر بخش کشاورزی محدود می‌شود. (COPA) وسیعترین فعالیت را در این زمینه داشته و دارای بیش از ۵۰ کارمند تمام وقت می‌باشد. این سازمان، متشکل‌ترین و پربنیه‌ترین سازمان در نوع خود می‌باشد (برای اطلاعات بیشتر در مورد COPA به فصل ۱۳ مراجعه کنید). گروههای تخصصی‌تر (چون سازمان تولیدکنندگان خردل ـ CIMCEE ـ یا اتحادیهٔ قصابان ـ COBCCEE) دارای دامنهٔ فعالیت محدودتری بوده، و در بهترین حالت، دارای یک کارمند تمام وقت در دفتر خود می‌باشند. اما، از آنجایی که منافع این گروههای کوچک معمولاً بسیار محدود می‌باشد، همین نیروی اندک برای تحقق اعمال نفوذ لازم، کافی به نظر می‌رسد (انجام جلسات با تصمیم گیرندگان، تغذیه اطلاعاتی نهادهای اروپایی، آماده سازی خط مشی‌ها و تنظیم سندها). اگر شرایط اقتضاء کند، تشکل‌های ملی و اروپایی نیز کمک خود را در اختیار این سازمانها قرار می‌دهند.

منافع بخش کشاورزی در گرو تماس مستمر با تصمیم گیرندگان است

این حکم نیز، هم در بخش ملی و هم در سطح اروپایی صدق می‌کند. در سطح ملی، اعمال نفوذ بر دولتها ضروری است زیرا دولتها نه تنها کنترل اصلی سیاستگذاریهای ملی را در دست دارند بلکه تعیین کنندهٔ مشی شورای وزیران اروپا نیز می‌باشند اغلب دولتها، حداقل برای شنیدن سخنان نمایندگان کشاورزان از نقطه نظر مصالح ملی آمادگی دارند و برخی از آنها، از یک مکانیسم خودکار برای مشورت دربارهٔ مسائل مهم سود می‌برند. چند علت می‌توان برای در دسترس قرار گرفتن دولت‌ها در این زمینه ذکر کرد: وجود یک گرایش قبلی به نظرات گروههای ذینفع؛ به دست آوردن تصویری کامل از آنچه که در بخش کشاورزی می‌گذرد ؛ اجرای آسانتر سیاستهای مصوب؛ جلب حمایت سیاسی کشاورزان و یا حداقل هماهنگ جلوه دادن نظرات دولت با نظرات گروه‌های ذینفع. اگر علیرغم تمایل دولت به شنیدن مشکلات کشاورزان، یک گروه ذینفع داخلی از مصوبات شورای وزیران اروپا احساس نارضایتی کند، دولت ملی خود رامورد سرزنش قرار می‌دهد که دولت نیز مسئولیت قضیه را به گردن «زرنگی ایتالیایی‌ها»،

«سرسختی یونانی‌ها» و «بی تحرکی آلمانی‌ها» می‌اندازد.

در سطح اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا نخستین هدف گروههای فشار می‌باشد. کمیسیون در بخش بزرگی از فعالیتهای خویش، بیش از حد به پیشنهادات توجه می‌کند و به قول معروف گوش شنوا دارد. در واقع، کمیسیون مشوّق ایجاد گروههای مدافع بخش کشاورزی در سطح اتحادیهٔ اروپاست و بخش بزرگی از وقت خویش راصرف رایزنی با آنها می‌کند. روابط نزدیک کمیسیون با این گروهها، باعث انتقال نقطه نظرات و تجربیات آنها و غنای سیاست‌گذاری‌ها می‌گردد، کمیسیون نیز می‌تواند علل برخی اقدامات خویش را برای گروهها توضیح داده و توجه آنها را به اهداف و نگرانی‌های خود جلب نماید. جلسات رو در رو می‌تواند بسیاری از موانع را از سر راه برداشته و مقاومت ناشی از این سوء تفاهم راکه «تکنوکرات‌های اروپایی» درک روشنی از مسائل بخش کشاورزی ندارند، به حداقل کاهش می‌دهد. اگر این گروههای اروپایی بتوانند راههایی را تقدیم کمیسیون کنند که منافع ملی و اروپایی را (که در برخی موارد با یکدیگر تصادم پیدا می‌کنند) همزمان در نظر بگیرد، در این صورت کار کمیسیون را در زمینه سیاستگذای‌های مناسب تسهیل کرده و بر مشروعیت و محبوبیت کمیسیون به مثابهٔ بازوی تصمیم‌گیری و چشم بیدار شورا و پارلمان اروپا، خواهد افزود.

وزنهٔ سنگین‌تر سازمانهای کشاورزی در مقایسه با گرایشهای مخالف

«مخالفان طبیعی» وجود دارند (مصرف کنندگان و هواداران محیط زیست بطور عمده) اما، نسبتاً ضعیف و کم اهمیت می‌باشند. یک علت اصلی این ضعف آن است که علیرغم اینکه کشاورزان بخش مشخص و بزرگی از جمعیت را شامل می‌شوند که دارای منافع مشترک و مشخصی می‌باشند، مصرف کنندگان و طرفداران محیط زیست فاقد انسجام و سازمان مشترک گروهی بوده و بسیار پراکنده می‌باشند و در نتیجه سازماندهی و بسیج آن‌ها بسیار دشوار است. بنابراین، اگر چه تعداد مصرف کنندگان مواد غذایی از تعداد تولید کنندگان این مواد (کشاورزان) بسیار بیشتر است اما، بزرگترین گروههای حافظ منافع مصرف کنندهٔ اروپایی (دفتر اروپایی

سازمانهای حمایت از مصرف کننده ـ BEUC –)، تنها هفت یا هشت کارمند ثابت دارند. این رقم، وقتی با دیگر گروههای اروپایی مقایسه شود، قابل قبول است اما، وقتی آن را با اتحادیه‌های توده‌ای کشاورزان مقایسه کنیم، مسخره به نظر می‌رسد. از این گذشته، «دفتر اروپایی سازمانهای حمایت از مصرف کننده» باید بتواند طیف گسترده‌ای از سیاست‌گذاری‌های اتحادیهٔ اروپا را زیر پوشش قرار دهد و کشاورزی تنها بخش کوچکی از این طیف را تشکیل می‌دهد.

این «رقبا»ی کشاورزان از نظر دسترسی به تصمیم گیرندگان اروپایی، مانند گروههای فشار بخش کشاورزی از «پایگاه درونی» برخوردار نیستند. آن‌ها به ندرت از «وزارتخانه‌ای»، مانند کشاورزی، برخوردارند که ناظر بر امور ایشان باشد. همچنین کمیسیون اروپا در مورد مسائل کشاورزی الزاماً و بطور مرتب با این گروهها مشورت نمی‌کند. مکانیسمی نیز برای فراخوان خودکار این گروهها به مشورت، در مواقعی که مسائل مهم و حساسی مطرح می‌شود، وجود ندارد. حقیقت این است که گروههای مزبور فاقد قدرت سیاسی و اقتصادی کافی برای چانه زنی‌های لازم در زمینهٔ سیاست‌گذاری و اجرای سیاستها می‌باشند. برخی از این گروهها جزء دیرآمدگان محسوب می‌شوند ضمن اینکه معدودی از آن‌ها نیز (مخصوصاً «سبزها» – Greens به نظر نمی‌رسد ارزشهای حاکم و قوانین بازی را رعایت نمایند. برخی از این گروههای مخالف کشاورزی، جای پایی در آستانهٔ درب نهادهای اتحادیه اروپا دارند اما، هیچیک از آنها هنوز نتوانسته است مانند گروههای فشار کشاورزی، در درون این نهادها مستقر شود.

بخش کشاورزی دارای دوستانی قدرتمند است

در حالیکه کشاورزان و دست اندکاران مستقیم صنایع کشاورزی بیشترین نفع را از معاهده «سیاست مشترک کشاورزی» (CAP) می‌برند، دیگران نیز کم و بیش از این قرارداد منتفع می‌گردند (بویژه مالکین زمین). بیشترین سود را نهادهای سرمایه‌گذاری، مؤسسات اعتباری، بانکها، مجتمع‌های صنعتی و مالکین خصوصی زمین از افزایش ارزش زمین‌هایی که مشمول قرارداد CAP می‌شوند، می‌برند. اغلب این محافل که به تصمیم گیرندگان و سیاستگذاران اصلی

اتحادیه اروپا دسترسی مستقیم دارند، خود جزئی از تصمیم گیرندگان برخی دولتها می‌باشند و از نفوذ خویش بطور مستمر استفاده می‌نمایند.

وحدت، منبع اصلی قدرت بوده است

علیرغم تنوع گستردهٔ منافع، گروه فشار بخش کشاورزی تا نیمهٔدههٔ ۱۹۸۰، کم و بیش متحد عمل می‌کرد: هدف اصلی گروه فشار، حتی الامکان استقرار همه جانبه رژیم بازار و نیل به حداکثر افزایش ممکن قیمتها بود. اما، در سالیان اخیر، به موازات تدابیری که برای تحت کنترل درآوردن هزینه‌های کشاورزی اتخاذ شده، وحدت این گروه فشار نیز دستخوش تزلزل گردیده و از کارآیی و بژائی آن نیز تا حدودی کاسته شده است. نهادهایی که از دیرباز با یکدیگر رقابت داشته‌اند اکنون، نه تنها بر سر سهم خویش از این کیک چانه می‌زنند، بلکه در مورد نحوهٔ برش این کیک نیز از خود حساسیت نشان می‌دهند.

کشاورزان گاهی مستقیماً وارد عمل می‌شوند

در برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا، بویژه فرانسه، کشاورزان در بعضی از موارد، بخصوص هنگامی که از سیاستها و تصمیم‌گیریهای مربوط به بخش خود ناراضی باشند، مستقیماً وارد می‌شوند. اگرچه تصمیم گیرندگان هیچ وقت اقدام کشاورزان را تأیید نمی‌کنند اما، جای تردید نیست که مبارزه جویی کشاورزان حداقل بر روی برخی محافل تصمیم گیرنده در اتحادیه اروپا، بی‌تأثیر نبوده است. مطمئناً، موضع سرسختانه‌ای که مثلاً دولت فرانسه در سال ۹۲-۱۹۹۱ در قبال اصلاحات CAP در مورد آن دسته از مواد مربوط به بخش کشاورزی و در مذاکرات دور اروگوئه (گات) در ۳-۱۹۹۲ اتخاذ کرد، تحت تأثیر این واقعیت صورت گرفت که کشاورزان خشمگین قبلاً نگرانی و هراس خود را از خیانت‌های احتمالی در قالب برگزاری تظاهرات و راهپیمایی‌های گستردهٔ خیابانی و ایجاد اختلال در شبکه حمل و نقل فرانسه ابراز کرده بودند.

سیاست مشترک کشاورزی چگونه عمل می‌کند؟

فصل دوم از TEC (مواد ۸-۳۲) ـ که هنوز به همان صورتی می‌باشد که در سال ۱۹۵۷ در معاهده EEC نوشته شده بود ـ حاوی استدلالهای عمومی و چارچوب کلی سیاستگذاریهای مشترک کشاورزی می‌باشد. اهداف زیر در مادهٔ ۳۳ از قرارداد مزبور منعکس می‌باشد:

الف) افزایش بهره‌وری در بخش کشاورزی از طریق تقویت پیشرفت فنی و تأمین شرایط لازم برای توسعهٔ عقلایی تولید کشاورزی و بهره برداری بهینه از عوامل تولید، بخصوص نیروی کار.

ب) تضمین سطح زندگی مناسب و عادلانه برای جامعهٔ کشاورزی، بویژه افزایش درآمد فردی اشخاصی که به کار کشاورزی مشغولند.

ج) تثبیت بازارها

د) اطمینان از امنیت عرضه

ه) اطمینان از اینکه عرضه بابهای مناسب به دست مصرف کننده می‌رسد.

مسائل بسیاری از دید فصل دوم قرارداد فوق مخفی مانده است زیرا این مسائل در سال ۱۹۵۷، به منظور بررسی بیشتر توسط نمایندگان کشورها، مسکوت گذاشته شد. از جمله دستاوردهای مهم این مذاکرات و بررسی‌ها، اتخاذ سه اصل عملی مهم «سیاست‌گذاری مشترک کشاورزی» توسط شورای وزیران در دسامبر ۱۹۶۰ بود که تاکنون نیز بکار گرفته می‌شود.

بازار واحد داخلی

فرض بر این است که کالاهای کشاورزی آزادانه در چارچوب اتحادیه اروپا و ورای مرزهای ملی، حرکت می‌کنند، بدون آن که از طریق سوبسید یا مقررات اداری محدودیتی بر سر راه رقابت این مواد ایجاد شود. اما، این یک سیستم تجارت آزاد مبتنی بر اصول محض بازار نیست زیرا قیمتهای مشترک اکثر فرآورده‌های مهم کشاورزی، توسط شورای وزیران تعیین می‌شود. این قیمتها عبارتند از: قیمت مطلوب یا قیمت هدف که عبارت از بهایی است که کشاورزان

امیدوارند در بازار آزاد برای محصولات خویش دریافت نمایند. قیمت بندری که عبارت از بهای کالاهای وارداتی اتحادیه اروپا باشد. و قیمت تضمین شده که عبارت از بهایی است که دولت با دخالت در بازار و خرید مازاد تولید کشاورزان می‌پردازد.

سیستم حمایت از قیمتها، در مرکز توجه «سیاست مشترک کشاورزی» (CAP) می‌باشد. علت این توجه نیز، هزینه بر بودن این سیستم است. سه دلیل می‌توان برای هزینه بر بودن این سیستم ذکر کرد. اول اینکه، اغلب کالاهای کشاورزی در ابعادی تولید می‌شوند که بیشتر از نیازهای اتحادیه اروپا می‌باشند. ذکر چند نمونه در این زمینه کافی به نظر می‌رسد. تا اوائل دهۀ ۱۹۹۰ میزان تولید نسبت به سطح خودکفایی در اتحادیۀ اروپا، برای گندم ۱۲۷ درصد، دیگر غلات ۱۲۰ درصد، سبزیجات ۱۰۶ درصد، فرآورده‌های لبنی ۱۰۵ درصد، گوشت گوساله و گاو ۱۰۴ درصد بود. اگر چه قیمتهای تضمین شده و بالا، علت اصلی این مازاد تولید است، امانقش بهبود روشهای کشاورزی و استفادۀ فشرده از کودهای شیمیایی رانیز نباید نادیده گرفت. دوم اینکه، طیف فرآورده‌های مورد حمایت طی سالیان اخیر هر روز در حال گسترش بوده است بطوری که اکنون ۹۴ درصد از کل فرآورده‌های کشاورزی اتحادیه اروپا، کم و بیش زیر چتر حمایتی قرار دارند. در سیستم‌های مختلف، اشکال مختلف حمایت اعمال می‌شود. (به نحوی که در عمل، تعدد سیاست‌گذاری‌های کشاورزی بروز می‌کند). اما، اغلب فرآورده‌های کشاورزی (حدود ۷۰ درصد) هر یک به نحوی، در قالب قیمت‌ها اعانه دریافت می‌دارند. بهای برخی از فرآورده‌ها، بر اساس سوبسیدهای غیرمشروط و بی‌حد و حصر تعیین می‌شود. اما، در پی یک سری تصمیماتی که شورا از نیمۀ دهۀ ۱۹۸۰ به بعد اتخاذ کرد، مسألۀ مازاد تولید و لزوم کاهش هزینه‌های مربوط به «سیاست کشاورزی مشترک» بطور جدی در دستور کار قرار گرفت و محدودیتهایی نیز در این زمینه اعمال گردید. ماهیت دقیق این محدودیتها، برای هر فرآورده متفاوت است، اما معمولاً یکی از سه شکل زیر و یا تلفیقی از آنها را شامل می‌گردد: سهمیه بندی، مالیات وعوارض بر اساس مسئولیت مشترک، و تثبیت کننده‌ها (که متشکل از مکانیسم‌هایی هستند که اگر در آنها تولید از این آستانه فراتر رود، پرداختهای تضمین شده خود

بخود کاهش پیدا می‌کند). سوم، صرفنظر از یک وقفهٔ کوتاه در سال ۷۵-۱۹۷۴، بهای تولیدات کشاورزی اتحادیه اروپا، پیوسته بالاتر از بهای جهانی بوده است و این بدان معنی است که صادرات این مواد، بدون تحمل خسارت سنگین امکانپذیر نمی‌باشد. برای مصرف این مازاد، چند تدبیر عمده اندیشیده شده است: صادرات و فراهم آوردن منابع لازم برای (در لغت نامهٔ اروپایی «جبران خسارت») صادرکنندگان به نحوی که آن‌ها از معاملات خارجی متحمل خسارت نشوند: ذخیره سازی تا زمانی که قیمتها ترقی کند ؛ ارسال کمک غذایی ؛ و تبدیل به غذای دام. اما، تمامی این ترتیبات، بر بودجهٔ اتحادیه اروپا فشار وارد می‌آورد.

در برخورد با معضل اضافه تولید و به تبع آن مسألهٔ فشار تقاضا بر بودجه در دهٔ ۱۹۸۰، تصمیماتی اتخاذ گردید که مضمون آن مقابله باتضمین‌های بی‌حد و حصر در سطوح مختلف قیمتها از یکسو و بطور کلی برخورد عام و مستقیم با مسأله قیمتها از سوی دیگر بود. از سال ۸۶-۱۹۸۵، به بعد تجدید نظر سالیانه در قیمتها به دقت دنبال شد و از سال ۱۹۸۸ (در چارچوب ضوابط بودجه‌گذاری پیش‌بینی شده در برنامهٔ مالی)، افزایش هزینه‌های کشاورزی به میزانی بیش از ۷۴ درصد نرخ رشد تولید ناخالص داخلی اتحادیه اروپا، ممنوع اعلام گردید.

اما، از اوائل دههٔ ۱۹۹۰، مشخص شد که اصلاحات دههٔ ۱۹۸۰، تنها تأثیری جزئی داشته است. مازادهای انبوه ساختاری هنوز وجود داشت و جامعه اروپا تحت فشار شدید خارجی (که عمدتاً از جانب ایالات متحدهٔ آمریکا در چارچوب «گات» و مذاکرات اوروگوئه اعمال می‌شد) برای کاهش سوبسیدهای صادراتی و بازگشایی بازار اروپا بر روی تولیدات کشاورزی خارجی قرار داشت. در نتیجه، در سال ۱۹۹۱، کمیسیون اروپا برنامهٔ اصلاحات رادیکالی را تحت عنوان «توسعه و آیندهٔ سیاست مشترک کشاورزی» اعلام کرد. طی ماهها مذاکره که در شورا حول این طرح صورت گرفت، بسیاری از نقاط قوت آن، کمرنگ شد. اما، سرانجام در ۱۹۹۲ و در پی یک اجلاس طولانی چهار روزه وزرای کشاورزی کشورهای عضو، موافقت سیاسی حاصل شد و قرارداد مربوطه در اجلاس شورای اروپا به تایخ ژوئن ۱۹۹۲، با تصویب مقررات مختلفی که مضمون آن قانونی کردن اصلاحات بود، حالت رسمی به خود گرفت.

ویژگیهای اصلی اصلاحات ۱۹۹۲ که عملاً از سال ۱۹۹۳ به اجراء درآمد، به قرار زیر می‌باشد:

- کاهش چشمگیر قیمتهای حمایت شده به منظور تطبیق آنها با تقاضای واقعاً موجود در بازار: کاهش بهای غلات طی سه سالی که از ۹۴-۱۹۹۳ آغاز شد به حدود ۲۹ درصد رسید؛ کاهش بهای گوشت گاو و گوساله به ۱۵ درصد طی دو سال رسید.

- اجرای سیستم کمک جبرانی با اعطای جایزه برای تعدیل آثار سوء ناشی از کاهش قیمتها بر درآمد کشاورزان. از آنجایی که این سیاست، حمایت از فرآورده‌ها را به حمایت از درآمد تبدیل کرد تأثیر آن بر افزایش تولید بسیار ناچیز بود. مبنای این کمک رادیگر مانند گذشته، میزان محصول تشکیل نمی‌داد. بلکه این بار سطح زیر کشت و عملکرد گذشته، مبنای عمل قرار می‌گرفت.

- اجرای طرح «راکد گذاشتن» که در آن به کشاورزانی که زمین خود را راکد بگذارند و کشت نکنند، کمک پرداخت می‌شود.

- اتخاذ مجموعه‌ای از تدابیر حاشیه‌ای به منظور تشویق بازسازی مزارع از طریق ارائه طرحها و پیش‌بینی محرک‌های لازم برای بازنشستگی زودرس، تبدیل زمینهای کشاورزی به جنگل و بیشه‌زار، مدیریت بهینهٔ زمین راکد مانده، و استفاده از روشهایی که برای محیط زیست زیانبار نیستند.

ترجیح جامعه

بازار اتحادیهٔ اروپا در برابر بازار جهانی حمایت می‌شود. از آنجایی که سطح قیمتهای جهانی، نازل‌تر از قیمتهای اروپایی است، دسترسی آزاد جهانیان به بازار اروپا، به معنی نابودی سیستم CAP است. بنابراین «رجحان جامعه اروپا» (البته عبارت «رجحان جامعه اروپا» به ندرت به‌کار می‌رود)، یک اصل مسلم در اتحادیهٔ اروپا محسوب می‌شود. اما، اینکه این اصل همیشه و در همه جا صدق می‌کند و به‌کار گرفته می‌شود، جای تردید فراوان دارد.

مکانیسم عمل سیستم رجحان، براساس سیستم بازار در هر فرآورده، تفاوت می‌کند. بـرای ۲۱ درصد از فرآورده‌هایی که در چارچوب سیستم بـازار عـرضه مـی‌شوند و در عـین حال از قیمتهای تضمینی نیز بی‌بهره‌اند، (شراب، برخی از انواع میوه جـات و سـبزیجات، بـرخـی از غلات، تخم مرغ وگوشت سفید)، حمایت در برابر فرآورده‌های خارجی به شکل انواع مالیاتها، عوارض گمرکی و یاترکیبی از هر دو اعمال می‌شود. برای ۷۰ درصد از فرآورده‌هایی نیز کـه از قیمتهای تضمینی برخوردارند (اغلب غلات، فرآورده‌های لبنی، شیر ،گوشت گوساله، وگوشت گوسفند) سیستم رجحان به صورت ممانعت از ورود محصولات مشابه خارجی با بهایی کمتراز قیمتهای مطلوب مورد توافق، عمل می‌نماید. جلوگیری از ورود محصولات خارجی به کمک بهای آستانه (بندری) تحقق می‌یابد که براساس همسطح کردن بهای جهانی بابهای مطلوب در اتحادیه اروپا، منهای هزینه‌های مربوط به حمل و نقل و تخلیه، محاسبه می‌گردد. شکاف میان بهای جهانی و بهای آستانه، توسط مالیات پر می‌شود که براساس متغیرهای اروپایی و جهانی تعدیل می‌گردد. این مالیاتها، بخشی از منابع خودی اتحادیه اروپا به شمار می‌روند.

روشهای محروم سازی تولید کنندگان خارجی از دسترسی به بازارهای اروپایی،که در سطور قبل به آنها اشاره شد،در مورد همهٔ اقلام وارداتی و همه کشورها، به اجراء در نمی‌آید. همانطور که در فصل ۱۸ اشاره شد، تدابیری در اتحادیه اروپا اندیشیده شده است که بر مبنای آن گروه بزرگی از کشورها، اکثر آنها کشورهای توسعه نایافته نیز می‌باشند، تحت شرایطی و در مـورد اقلامی خاص (از جمله برخی فرآورده‌های کشاورزی)، به بازار اروپا دسـترسی پـیدا مـی‌کنند، بنابراین اتحادیه اروپا «ترجیحات تعمیم یافته» خود را در اختیار بیش از ۱۲۰ کشـور در حـال توسعهٔ جهان قرار داده است که یک اثر آن حذف و یا کاهش مالیاتها و عوارضی است که بر ۳۰۰ قلم از فرآوردهـهای کشـاورزی فـرآورده نشـدهٔ وارداتـی اعـمال مـی‌گردیده است. بـه مـوجب «کنوانسیون لومه» تمامی صادرات ۶۹ کشور ACP، کاملاً آزادانه راهی بازارهای اروپایی می‌گردد (شاید تذکر این نکته بی‌مناسبت نباشد که بگوییم این «ترجیحات» را نبایدبه معنی سخاوتمندی و حسن نیت کشورهای اروپایی تلقی کرد، زیرا اغلب اقلامی که در چارچوب این تـرجـیحات

می‌گنجند در سطحی پایین‌تر از «ترجیحات تعمیم یافته» قرار گرفته و قراردادهای «لومه» نیز ماهیتاً ویژه مناطق گرمسیری می‌باشد و هیچگونه رقابتی با فرآورده‌های اروپایی ندارند.)

تأمین مالی مشترک

اعتبار مورد نیاز «سیاست کشاورزی مشترک» توسط اعضای اتحادیه اروپا و از طریق «صندوق ضمانت و هدایت کشاورزی اروپا» (EAGGF) در بودجهٔ اتحادیهٔ اروپا، تأمین می‌شود. این منبع خود به دو بخش تقسیم می‌شود: بخش ضمانت که تأمین کنندهٔ اعتبار مورد نیاز بازار و سیستم قیمت‌هاست و بخش هدایت که‌اعتبار مورد نیاز سیاست‌گذاری‌های ساختاری را بر عهده دارد. در تئوری، بخش ضمانت، به مراتب گسترده‌تر از بخش هدایت است و نسبت میان آن‌ها دو یا سه به یک می‌باشد. اما، در عمل، این نسبت به هیچ وجه رعایت نمی‌شود و بخش هدایت فقط حدود ۸ درصد از هزینه‌های EAGGF را به خود اختصاص می‌دهد. علت اصلی این عدم توازن هزینه فوق‌العاده زیاد بخش ضمانت، به علت قیمت‌های بالای فرآورده‌های کشاورزی در بازارهای اروپا می‌باشد یک دلیل دیگر این امر آن است که برخلاف هزینهٔ مربوط به حمایت از قیمتها، هزینهٔ ترتیبات ساختاری تمام و کمال توسط EAGGF تأمین نمی‌شود بلکه بخشی از این هزینه نیز توسط اتحادیه اروپا در همکاری با کشورها و مناطق مختلف تأمین می‌گردد. علت سوم نیز به عدم تمایل کشورهای عضو به حمایت جدی از سیاست‌گذاری‌های ساختاری در بخش کشاورزی مربوط می‌شود (زیرا این سیاست‌گذاری‌ها معمولاً مستلزم کاستن از ابعاد این بخش و یا انجام تغییراتی همراه است که منافع گروههای ذینفوذ رابه خطر می‌اندازد.)

معهذا، علیرغم ابعاد محدود بخش هدایت مقدار قابل ملاحظه‌ای از هزینه‌های اتحایهٔ اروپا به هزینه‌های کشاورزی مربوط به بخش‌هایی غیر از بخش قیمت، مربوط می‌شود. بخشی از این هزینه‌ها از محل منابع خودی اتحادیه اروپا تأمین می‌شود (بویژه «صندوق عمران منطقه‌ای»، و بانک سرمایه گذاری اروپا – EIB)، اما. بخش بزرگتر از بخش قیمت یا خزانه داری‌های ملی تأمین می‌گردد: کشورهای عضو می‌توانند به کشاورزان خود به هر مقدار و تا هر زمانی که صلاح بدانند

کمک کنند به شرطی که ناقض اصل رقابت نبوده و یا تخطی از اصول بازار تلقی نشود، بر این اساس در برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا، سوبسیدهایی به بخش کشاورزی پرداخت می‌شود که به مراتب از سوبسیدهای اتحادیه بیشتر است.

آثار و پیامدهای سیاست مشترک کشاورزی

اینکه «سیاست مشترک کشاورزی» (CAP) را موفقیت‌آمیز بدانیم یا ندانیم، بـه اولویـتها و منافع کسانی بستگی دارد که در این مورد به قضاوت می‌نشینند. اما، از آنجایی که ایـن مسأله مورد بحث و جدل فراوان می‌باشد، ضروری است که در اینجا نیز به چند تحول عمده در این رابطه اشاره شود. بحث را با پنج هدفی که در مادهٔ ۳۳ TEC آمـده است و در سـطور قـبل تـا حدودی به آنها اشاره کردیم، آغاز می‌کنیم.

● کارآیی بخش کشاورزی در اثر مدرنیزاسیون و عقلایی کردن تولید افزایش قابل توجهی پیدا کرده است. علیرغم تصور برخی مبنی بر اینکه «سـیاست مشـترک کشـاورزی» ابـزاری در خدمت گسترش کشاورزی و تقویت کشاورزان است، سهم کشاورزی در تولید ناخالص داخلی کشورهای اروپایی، از سال ۱۹۸۵ تاکنون به کمتر ازنصف کاهش پیدا کرده است. این کشورها، علیرغم این کاهش، هنوز از مازاد تولید شکایت کرده و هزینهٔ سنگینی را بابت پرداخت غرامت به کشاورزانی که زمین خویش را راکد گذاشته‌اند متحمل میشوند. اما، ایـن تـحولات، هـم در چارچوب «عقلایی کردن تولید کشاورزی» صورت می‌گیرد.

● افزایش درآمدهای ناشی از کشاورزی به موازات درآمد دیگر بـخش‌ها، تـحت سـیاست مشترک کشاورزی: میانگینی که در سطور قبل ارائه شده، دارای نوسان فراوانی است. این تنوع هم در میان کشاورزان بزرگ و ثروتمند و کشاورزان خـرده پـا مشـاهده مـی‌شود و هـم مـیان تولیدکنندگان فرآورده‌های مناطق معتدل شمالی (مانند مواد لبنی، غله و گوشت گاو که عمدتاً از سیستم مالیات قیمت بهره مندند) و تولیدکنندگان دیگر فـرآورده‌هـا (مـانند تـولیدات مـنطقهٔ مدیترانه) به چشم می‌خورد.

● بازارها تثبیت شده‌اند، هم اکنون هیچ کمبودی از نظر مواد غذایی در اتحادیهٔ اروپا به چشم نمی‌خورد و بهای این مواد نیز مدتهاست که از نوسانات شدید بازار جهانی برکنار مانده است.

● اتحادیه اروپا، اکنون در زمینهٔ تولید همهٔ انواع مواد غذایی (مناسب با شرایط آب و هوایی اروپا) خودکفاست: در سال ۱۹۵۸، شش عضو جامعهٔ اقتصادی اروپا (EEC) حدود ۸۵ درصد نیازهای غذایی خویش را تولید میکردند. در سال ۱۹۹۳ دوازده عضو اتحادیه اروپا ۱۲۵ درصد از نیازهای غذایی خود را تولید می‌کردند .این حرکت به سوی خودکفایی و فراتر از آن، و ایجاد مازاد تولید، برای اروپا بسیار گران تمام شده و می‌شود زیرا کشورهای این منطقه باید برای ذخیره سازی مازاد تولید خود بهای سنگینی بپردازند.

● محروم سازی بازار اروپا از فرآورده‌های ارزان‌تر (و در اغلب موارد بسیار ارزان‌تر) خارجی بدان معنی است که هدف اعلام شدهٔ «قیمت منطقی برای مصرف کننده» از اولویت چندانی برای اتحادیه اروپا برخوردار نیست. یک حقیقت غیر قابل انکار این است که بیشترین سود را از سیستم قیمت‌گذاری پیش‌بینی شده در «سیاست مشترک کشاورزی» اتحادیه اروپا، کشاورزان ثروتمند می‌برند و بزرگترین بازندهٔ این سیاست، مصرف کنندگان فقیر می‌باشند.

علاوه بر ارزیابی «سیاست مشترک کشاورزی» از طریق پنج هدف معاهده‌ای فوق، سیاست مزبور سه پیامد عمدهٔ دیگر داشته است که شایان توجه می‌باشد: اول، تسلط بلامنازع «سیاست مشترک کشاورزی» بر بودجهٔ اتحادیهٔ اروپا، راه را بر هر گونه تغییر و تحول ضروری بسته است. «برنامه‌های مالی» که از سال ۱۹۸۸ به تصویب رسیده‌اند (به فصل ۱۶ مراجعه کنید)، همراه بایک سلسله اصلاحاتی که از اواسط دههٔ ۱۹۸۰ در «سیاست مشترک کشاورزی» صورت گرفته، به تدریج بخش کشاورزی را زیر کنترل بخش مالی قرار داده است. اما، هنوز بیش از نیمی از کل بودجه به بخش کشاورزی اختصاص یافته است. دوم، «سیاست مشترک کشاورزی» منشأ بسیاری از نارضایتی‌ها و تنش‌ها هم در درون اتحادیه اروپا و هم میان این اتحادیه و کشورهای غیر عضو بوده است. به عنوان مثال، گرایش عموماً حمایت گرانهٔ فرانسه در قبال «سیاست مشترک کشاورزی» (که خود ناشی از این حقیقت است که فرانسه حدود یک چهارم کل مواد

غذایی اتحادیه اروپا را تولید می‌کند) مکرراً باعث اختلاف با سایر کشورهای عضو بر سر سیاست‌های کشاورزی شده است و همچنین موجب بروز مناقشات تجاری متعدد با کشورهای غیرعضو گردیده و یکی از علل اصلی به درازا کشیدن دور اروگوئه از مذاکرات «گات» بود. سوم، حمایت از بازار اتحادیه اروپا در برابر فرآورده‌های ارزان‌تر خارجی و سرازیر کردن محصولات کشاورزی این اتحادیه به بازارهای جهانی به کمک پرداخت سوبسیدهای کلان، موجب برهم خوردن توازن حاکم بر تقسیم بین‌المللی کار شده و مغایر با اصل بهره برداری بهینه از منابع می‌باشد.

فرآیندهای سیاست‌گذاری

فرآیندهای مربوط به سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری بخش کشاورزی از بسیاری جهات به فرآیندها در دیگر بخش‌ها شباهت دارند. اما، اهمیت، دامنه و پیچیدگی «سیاست مشترک کشاورزی»، در کنار ماهیت دائماً متغیر بازارهای جهانی محصولات کشاورزی، موجب گردیده است که الگوهای حاکم بر فرآیند تصمیم‌گیری در این بخش با مدل «استاندارد» اروپایی تفاوت‌هایی داشته باشد که اهم آنها به قرار زیر می‌باشند:

طرح و تدوین موضوع در کمیسیون

نظر به اینکه آغاز روند سیاست‌گذاری و فرمولبندی اولیهٔ آن در اغلب بخش‌ها، به تعیین چارچوب سیاست‌گذاری بستگی دارد، این روند در بخش کشاورزی، بیشتر به جانب اصلاح و بهبود کارآیی چارچوب موجود هدایت می‌شود.

اما، همانطور که در سطور قبل اشاره شد، اگر کمیسیون بخواهد به مسائل محوری بخش کشاورزی بپردازد و پیشنهاداتی در این زمینه عرضه نماید که مورد قبول شورا قرار گیرد، با دشواریهای فراوان روبرو می‌گردد. در سال ۱۹۶۸، «زیکو منشول»[1] کمیسیونر وقت کشاورزی،

---

1. Sicco Mansholt

طرحی بزرگ را برای کاستن از ابعاد بخش کشاورزی و بهبود کارآیی آن ارائه کرد اما، پیشنهادات او راه به جایی نبرد و با بی‌توجهی شورا روبرو گردید. در نتیجه، درتمامی سالهای دههٔ ۱۹۷۰، کمیسیون اروپا در سیاست‌گذاری‌های خود، جانب احتیاط فراوان را رعایت کرد و از ارائهٔ برنامه‌های گسترده و بلند مدت در زمینهٔ اصلاحات بنیادین، امتناع نمود و توجه خویش را به ترتیبات کوتاه مدتی معطوف کرد که ماهیت انفعالی ومحافظه کارانه داشتند: عکس العمل در برابر مشکلات خاص در بخش‌هایی خاص از بازار.

در دههٔ ۱۹۸۰، شرایط تغییر کرد و نگرش بلند مدت یکبار دیگر دردستور کار کمیسیون قرار گرفت. تحت تأثیر شرایط جدید، کمیسیون مجبور شد طرح اصلاحات کامل و جامع را بطور جدی در دستور کار قرار دهد. مهمترین عناصر شرایط جدید عبارت بود از وخیم شدن شرایط بازارو افزایش مازاد تولید، ظهور مجدد مشکلات بودجه‌ای، تشدید فشارهای بین‌المللی علیه سیاستهای حمایتگرانه و سوبسیدهای پرداختی اتحادیه اروپا، و مطرح شدن عضویت کشورهای جدید در اتحادیه که فعالیتهای کشاورزی آنها با اتحادیه اروپا، فاصلهٔ بسیار داشت. در این شرایط بود که کمیسیون در سال ۱۹۸۵، یک گزارش مشورتی سبز را تحت عنوان «دورنمای سیاست مشترک کشاورزی» منتشر کرد که در آن پیشنهاداتی دربارهٔ آینده بخش کشاورزی تا پایان قرن حاضر ارائه شده بود. پس از بحث‌های گسترده با شرکت طرفهای ذینفع، رهنمودهای مشروح دیگری ضمیمهٔ گزارش سبز شد که به شکل بیانیهٔ شورای اروپا تحت عنوان «آیندهٔ کشاورزی اروپا» منتشر گردید. محور پیشنهادهای کمیسیون را یک استراتژی جاه طلبانهٔ بلند مدت در مورد حرکت به سوی سیاست‌گذاری‌های مبتنی بر اصول بازار و محدودیت قیمت‌گذاری محصولات کشاورزی، تشکیل می‌داد. انعطاف‌پذیری در مکانیسم‌های مداخله گرانه و سیاستهای مربوط به ضمانت قیمت محصولات، و مسئولیت پذیری بیشتر تولید کنندگان در قبال مازاد تولید، از دیگر مفاد این گزارش بود، در سند مهمی که کمیسیون به سال ۱۹۸۷ تحت عنوان «قانون اروپای واحد: مرزی جدید برای اروپا» منتشر کرد بر روی اهداف فوق مجدداً تأکید شد. این سند، سنگ بنای اولیهٔ اصلاحات مهمی در بخش کشاورزی گردید که

وزرای کشاورزی اتحادیه اروپا در دسامبر ۱۹۸۶ و رؤسای دولتها در اجلاس ویژهٔ بروکسل در فوریهٔ ۱۹۸۸ با آن موافقت کردند.

برخی از فشارهایی که کمیسیون اروپا را وادار به اتخاذ ترتیبات اصلاحی در دههٔ ۱۹۸۰ کرد (بویژه مازاد تولید و نظرات خصومت‌آمیز شرکای تجاری)، موجب اصلاحات رادیکال‌تر در سال ۱۹۹۱ گردید. در این سال نیز مانند سال ۱۹۸۸، اصلاحات در دو مرحله انجام گرفت نخست یک سند مشورتی تحت عنوان «ارتباطات، توسعه و آینده CAP، ملاحظاتی در باب نظرات کمیسیون» منتشر شد و شش ماه بعد، پیشنهادهای مشخص کمیسیون در قالب سندی تحت عنوان «ارتباطات، توسعه و آینده CAP: پیشنهادهای کمیسیون» منتشر گردید. اگر چه این پیشنهادات تا مدتها مسکوت گذاشته شد اما، بهرحال چارچوب عمومی برای اصلاحات قابل ملاحظه در CAP قرار گرفت که در مه ۱۹۹۲ به تصویب وزرای کشاورزی اتحادیه اروپا رسید.

تصمیم‌گیری در شورا

از میان شوراهای مختلف، شاید شورای کشاورزی تنها شورایی باشد که در مرتبط ساختن مسائل و تنظیم برنامه‌های جامع در حیطهٔ عمل خویش تبحر دارد.

یکی از دلائل این امر، آن است که برخی از مسائل بخشی را می‌توان به دست تقدیر رها کرد اما، بعضی از تصمیماتی را که باید در بخش کشاورزی اتخاذ شود نمی‌توان بطور نامحدود به تعویق انداخت (به عنوان مثال تجدید نظر سالیانه در قیمتها) بلکه باید در اسرع وقت این تصمیمات اتخاذ شوند و نیل به این مهم نیز در گرو شناسایی منافع مختلف و اولویتهای کشورهاست: به عنوان مثال، اغلب کشورهای اروپایی، صادرکننده کالاهای کشاورزی هستند، اما اقلیتی از ایشان نیز واردکنندهٔ این مواد می‌باشند. برخی از این کشورها دارای آب و هوای معتدل هستند در حالیکه گروهی دیگر، متکی به واحدهای خانوادگی کوچک و ناکارآمد می‌باشند و بالاخره اینکه برخی از این کشورها دارای زمینهای گستردهٔ حاصلخیز میباشند در حالیکه دیگران از این زمینها محرومند.

یک دلیل مهم برای موفقیت شورای وزیران در بکارگیری ارتباطات و تلفیق آنها در قالب یک برنامه، این است که شورای مزبور به ابزارهای سیاست‌گذاری متنوع دسترسی دارد و با استفاده از ترکیب متوازن این ابزارها، راه برای توافق باز می‌شود: توافقی که تمامی طرف‌های ذینفع را راضی می‌سازد.

یک مثال بارز از چرخش سیاسی و انعطاف پذیری مواضع شورای وزیران را می‌توان در توافقی دید که در پائیز ۱۹۹۰ حول مسائل کشاورزی حاصل شد. این مسأله در ارتباط با مذاکراتی بود که کمیسیون اروپا به نمایندگی از طرف اتحادیه اروپا در دور اوروگوئه مذاکرات «گات» انجام داد. کشاورزی، بزرگترین مشکلی بود که در این مذاکرات مطرح می‌شد، و علت آن نیز این بود که اغلب شرکا عمده تجاری اروپا، بویژه آمریکا و چهارده کشور عمدهٔ صادرکنندهٔ مواد کشاورزی اصرار داشتند که سوبسیدهای کشاورزی اروپا، باید برچیده شود: ایالات متحده خواستار آن بود که پرداخت سوبسیدهای داخلی به بخش کشاورزی طی یکدورهٔ ۱۰ ساله تا ۷۵ درصد و سوبسیدهای صادراتی نیز تا ۹۰ درصد کاهش یابد. شورای وزیران اروپا نمی‌توانست این پیشنهاد را بپذیرد.

اما، فرانسه و آلمان، با حمایت ایرلند، توانستند بااعمال فشار بر شورا، امکان هرگونه توافق و سازش بر سر این مسأله را از بین ببرند حال آنکه مسأله کاهش سوبسیدهای کشاورزی تا حد ۳۰ درصد طی یک دورهٔ ۱۰ ساله به آسانی قابل حصول بود و بحث آن نیز از سال ۱۹۸۶ همچنان مطرح بود (پس از اصلاحات ۱۹۸۶، سوبسیدها تا حدی کاهش پیداکرد که میانگین این کاهش تنها در سالهای ۹۵-۱۹۹۰ به حدود ۱۵ درصد بالغ گردید). در نتیجه، جامعهٔ اروپا نتوانست به جذب ضرب الاجل نیمهٔ اکتبر ۱۹۹۰ نائل شود که به موجب آن تمامی طرفهای ذینفع در مذاکرات «گات» باید وضعیت خود را تا تاریخ فوق مشخص نمایند. پس از بحث‌های طولانی در هفت اجلاس مختلف شورای وزیران دربارهٔ این مسأله، که با شرکت وزرای کشاورزی، خارجه و بازرگانی انجام شده، و سرانجام در پی یک سلسله جلسات طولانی مشترک میان وزرای کشاورزی و بازرگانی، چارچوبی مختصر برای فعالیت کمیسیون تعیین گردید. در

این توافق به ناچار مهر و نشان نوعی عقب نشینی و سازش را بر خود داشت، ۳۰ درصد کاهش سوبسیدها، حمایت از کشاورزان فقیری که از این محل و نیز واردات ارزان قیمت مواد غذایی از خارج متضرر می‌شوند، و تحمیل مالیات بر برخی از فرآورده‌هایی که وارد بازار اروپا می‌شوند، پیش‌بینی شده بود.

هر گاه که موضع اتحادیه اروپا دربارهٔ کشاورزی حالت حمایت گرانه بـه خـود مـی‌گرفت، کشورهای صادر کنندهٔ این مواد، در مذاکرات گات موضع سرسخت‌تری می‌گرفتند ودر نتیجه، مذاکرات به درازا می‌کشید. سرانجام در اجلاس «بلر هاوس»[1] به تاریخ نوامبر ۱۹۹۲، کمیسیون اروپا به عنوان نماینده جامعه اروپا در مسائل مربوط به تجارت خارجی، با آمریکا بر سر کاهش صادرات ماد کشاورزی به میزان ۳۶ درصد و کاهش سوبسیدها به میزان ۲۱ درصد به تـوافـق رسید. اما وقتی فرانسه اعلام کرد که کمیسیون اروپا از اختیارات خـویش فـراتـر رفـته است و تعهداتی راکه در زمینه کاهش سوبسیدها پذیرفته از اصلاحات مه ۱۹۹۲ فراتر می‌رود، اجرای توافق مزبور دچار وقفه شد. در نتیجه، تمامی جلساتی که شورای وزیران اروپا در سال ۱۹۹۳ برگزار کرد به بحث و مناقشه بر سر موضع اتحادیه اروپا در قبال مسائل کشاورزی مطروحه در مذاکرات اروگوئه، سپری شد. وقت وانرژی شورا در این جلسات صرف آن شد که ثابت کـند توافق «بلرهاوس» منافاتی با توافق مه ۱۹۹۲ ندارد. هر چه زمان به ضرب الاجل دسامبر ۱۹۹۳ (برای تکمیل مذاکرات اروگوئه) نزدیک‌تر می‌شد، وزرای خارجه کشورهای اروپایی -که ظاهراً بالاترین مقام مسئول در این رابطه می‌باشند، در کنار وزرای بازرگانی، بـیشتر و بـیشتر درگـیر مسائل مربوط به کشاورزی می‌شدند. شورا، همچنین مسائل مربوط به تـجارت خـارجـی را، بویژه در مواردی که به بخش کشاورزی مربوط می‌شد، در رأس اولویتهای کاری خود قرار داده بود. سرانجام وزرای خارجهٔ تنها یک روز قبل از به سر رسیدن ضرب الاجل مزبور، تمامی موارد پیشنهادی برای حل و فصل مناقشه اروگوئه (از جمله در مورد کشاورزی) را پذیرفتند.

---

1. Blair House

مدیریت و اجرای سیاست مشترک کشاورزی

به دلیل ماهیت «سیاست مشترک کشاورزی»، اتحادیه اروپا، بیش از عرصه‌های دیگر ،درگیر مسائل مدیریتی و اجرایی مربوط به سیاست‌گذاری‌های کشاورزی گردیده است. کمیسیون اروپا و بویژه اداره کل کشاورزی آن محور این موضوع می‌باشند .آنها، عملکرد کل سیستم راتحت نظارت قرار داده و در صورت لزوم آن را حک و اصلاح نموده و تا جایی که امکان داشته باشد بر عملکرد آن دسته از نهادهای ملی که در خط مقدم اجرای سیاستهای مشترک قرار دارند (وزارتخانه‌های کشاورزی، نهادهای مداخله گر در بازار، گمرکات و مقامات مالیاتی) نظارت می‌کند تا تعهداتی راکه پذیرفته‌اند به نحو احسن انجام دهند.

کمیسیون در انجام این وظایف، باید در چارچوب مقررات اتحادیه اروپا و رهنمودهای شورای اروپا حرکت کند. این بدان معنی است که بخش اعظم وظائف کمیسیون در رابطه بامسائل لازم برای تطبیق با شرایط متغیر بازار می‌باشد. اما، در برخی از عرصه‌ها، کمیسیون می‌تواند به نحوی عمل نماید که از قالب تنگ مقررات و ضوابط سخت گیرانهٔ اتحادیه اروپا فراتر می‌رود. بسیاری از تصمیمات کمیسیون (به عنوان مثال دربارهٔ عملیات مداخله جویانه سیستم‌های حمایتگرانه، ذخیره سازی، بازپرداخت و...) در دامنهٔ مانور مجاز و با حداکثر انعطاف پذیری ممکن، اتخاذ می‌شوند. این انعطاف پذیری در سیاست‌گذاری کمیسیون، پیامدهای مهم برای تولیدکنندگان، تجار، فرآوران و بودجهٔ اتحادیه اروپا به دنبال دارد.

در مواردی که تصمیم‌گیری سریع مدیریت ضروری است، کمیسیون اجازه دارد که بدون مراجعه به هیچ نهاد دیگر، رأساً تصمیم گرفته و عمل نماید. اما، مسئولیتهای عمومی کمیسیون در زمینهٔ مدیریت کشاورزی، تنها توسط مقامات کمیسیون به اجرا در نمی‌آید بلکه از طریق کمیته‌های مدیریت متشکل ازکارمندان ارشد کشورهای عضو اجراء می‌گردد. حدود ۲۰ کمیته از این نوع وجود داردکه هر یک از آنها به یک فرآوردهٔ مهم و سیستم خاص آن در بازار تعلق دارد و کمیسیون نمی‌تواند در حالت عادی، بدون مراجعه به کمیتهٔ ذیربط هیچ امر مهمی (از قبیل بازپرداخت صادراتی) را به پیش ببرد. باور عمومی بر آن است که کمیسیون جهت‌گیری کلی و

مسیر حرکت کمیته‌ها را تعیین می‌کند اما، وجود این کمیته‌ها بدان معنی است که کشورهای عضو دخالت و نظارت سیستم خود را بر جزئیات مربوط به سیاست‌گذاری‌های کشاورزی و مدیریت این سیاستها، اعمال می‌نماید.

نکات پایانی

معهذا، «سیاست مشترک کشاورزی»، از بسیاری جهات، هنوز مهمترین و یکپارچه‌ترین سیاست‌گذاری بخشی در اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. این سیاست‌گذاری، علیرغم موانع و دشواریهایی که رویاروی فرآیند تصمیم‌گیری‌اش وجود دارد، طی سالیان اخیر، اصلاحات قابل ملاحظه‌ای را پذیرا گشته است و تغییرات مهمی نیز در حال حاضر در جریان می‌باشد که نزدیک‌تر شدن سطح قیمت‌ها در بازارهای اروپا با سطح قیمتهای جهانی و تمرکز ترتیبات حمایتی بر درآمد کشاورزان (و نه بهای محصولات کشاورزی) از آن جمله می‌باشد.

اما، باید تأکید کرد که اصلاحات انجام شده تاکنون نتوانسته است تمامی مشکلات مربوط به «سیاست‌گذاری مشترک کشاورزی» را حل کند و در حال حاضر از نظر کارآیی بازار و سطح و نوع حمایت از بخش‌های مختلف، تفاوت عمیقی میان کشورهای عضو اتحادیهٔ اروپا وجود دارد. در خارج از محدودهٔ اتحادیه اروپا نیز، هر روز کشورهای بیشتری از آنچه که سیاست حمایت‌گرانهٔ افراطی از بازار اروپا و عرضهٔ فرآورده‌های کشاورزی این اتحادیه به بازارهای جهانی به کمک سوبسیدهای کلان پرداختی، می‌نامند، ابراز نارضایتی می‌کنند.

بنابراین، هنوز مسائل مهمی در رابطه با «سیاست مشترک کشاورزی» لاینحل مانده است که همچنان مورد بحث و مناقشه قرار دارد. علاوه بر این، کشورهای CEEC، در آستانه ورود به اتحادیه اروپا، بر این باورند که در رابطه با مسئله کشاورزی شرایطی که برای عضویت در اتحادیه به آنها پیشنهاد شده شرایط مطلوبی نبوده و می‌توان انتظار داشت پس از عضویت آنها فشارهایی را برای تجدید نظر در این شرایط شروع کنند. این مسائل، به آسانی قابل حل نیستند. بنابراین، در آینده نیز بخش کشاورزی، همچنان بر حیات اتحادیهٔ اروپا سنگینی خواهد کرد.

فصل هیجدهم

روابط خارجی

تجارت خارجی
سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی
همکاری توسعه
بعد خارجی سیاستهای داخلی
مشکلات استمرار و نمایندگی کردن
نکات پایانی

اتحادیه اروپا یکی از نقش آفرینان مهم صحنهٔ جهانی است که هر روز بر اهمیت نقش آن افزوده می‌گردد. یکی از علل این اهمیت، ابعاد و منابع غنی این اتحادیه و نیز توانایی آن در عمل متحد، و یا حداقل هماهنگ در بسیاری از مجامع عرصه‌های بین‌المللی است.

در رابطه با مناسبات خارجی اتحادیه اروپا، سه عرصهٔ مهم قابل ذکر است: تجارت، سیاست خارجی و سیاست امنیتی، و همکاری توسعه. در سطور بعد، هر یک از این عرصه‌ها را با تفصیل بیشتری بررسی خواهیم کرد.

تجارت خارجی

اتحادیه اروپا و نظام تجارت جهانی

کشورهای عضو اتحادیه اروپا در عرصهٔ تجارت بین‌المللی، جبههٔ واحدی را تشکیل می‌دهند و در انعقاد قراردادهای تجاری نیز به عنوان یک طرف واحد عمل می‌کنند. اگر آنها بدین شکل عمل نمی‌کردند، بازار واحد داخلی نیز، دست یافتنی نبود.

مبانی اصلی این جبههٔ مشترک عبارتست از تعرفه‌های خارجی مشترک (CET)[۱] (یا آنطور که مصطلح است «تعرفه‌های گمرکی مشترک» CCT)[۲] و سیاست تجاری مشترک (CCP)[۳]. عملکرد این دو رکن درکنار یکدیگر، موجب می‌گردد که کشورهای عضو در زمینه مسائلی چون تثبیت و تعدیل تعرفه‌های گمرکی و مذاکره برای انعقاد موافقتنامه‌های گمرکی و تجاری با کشورهای غیر عضو و نیز تصمیم‌گیری در مورد کاهش واردات (در مواردی که احتمال عملکردهای غیرمنصفانهٔ تجاری مانند دمپینگ و سوبسیدهای غیرقانونی می‌رود) به صورت واحد عمل نماید.

اتحادیه اروپا مذاکرات تجاری را در اشکال مختلف انجام میدهد: با یک کشور؛ با سایر مجموعه‌های منطقه‌ای، مانند اتحادیه تجارت آزاد اروپا (EFTA) و اتحادیه ملتهای جنوب شرق آسیا (ASEAN)؛ و در چارچوبهای بین‌المللی، مانند سازمان تجارت جهانی (WTO) و کنفرانس تجارت و توسعه سازمان ملل (UNCTAD). در این چارچوبها اتحادیه اروپا قادر است قدرت تجاری قابل توجهی بدست آورد:

● مجموع تولید ناخالص داخلی (GDP) کشورهای عضو اتحادیه در سال ۲۰۰۰ معادل ۹۸۹۶ میلیارد دلار بود در مقایسه با آمریکا که ۷۸۳۶ میلیارد دلار بود. از نظر نسبت اتحادیه اروپا ۲۶ درصد GDP جهان را بخود اختصاص می‌دهد در مقایسه با ۲۲ درصد برای آمریکا و ۱۵ درصد برای ژاپن.

---

1. Common External Tariff
2. Common Customs Tariff
3. Common Commercial policy

● صادرات اتحادیه به کشورهای خارج از اتحادیه بالغ بر ۱۷ درصد صادرات جهانی می‌باشد، در حالیکه واردات آن بالغ بر ۱۸ درصد واردات جهانی می‌شود. ارقام متناظر برای آمریکا ۱۶ درصد و ۱۹ درصد و برای ژاپن ۵ درصد و ۱۰ درصد می‌باشد. (منابع اصلی این آمار Eurostat و WTO است که در <WWW.eurunion.org/profile/facts.htm> ارائه شده است).

● از نظر جمعیت، بازار اروپا با جمعیتی بیش از، ۳۷۰ میلیون نفر، بسیار گسترده‌تر از بازار آمریکا، که جمعیت آن بالغ بر ۲۵۰ میلیون نفر می‌باشد، و بازار ژاپن با جمعیت حدود ۱۲۵ میلیون نفر می‌باشد.

● بسیاری از کشورها و مجامع که EU با آنها مذاکره تجاری دارد بطور جدی وابسته به صادرات به آن اتحادیه هستند. برخی بدلائل جغرافیایی (بطور مشخص همچون کشورهای اروپایی که عضو EU نیستند) و برخی دیگر به دلائل ارتباطات تاریخی (نمونه‌های قابل ذکر مستعمرات سابق فرانسه و انگلیس).

ترکیب این توانائیهای اقتصادی و تجاری، و این واقعیت که در عرصه‌های تجاری اتحادیه اروپا بعنوان یک بلوک واحد عمل می‌کند، باین معناست که این اتحادیه یک قدرت فوق العاده تجارت جهانی می‌باشد.

سیاست‌های تجاری

اتحادیه اروپا خود را ملزم به تبعیت از سیاست تجاری لیبرال می‌داند و اصل بازگشایی بازارها در تمامی مذاکرات تجاری خارجی خویش، به عنوان اولویت اول مطرح می‌نماید. مهمترین مذاکرات تجاری بین‌المللی سالیان اخیر - دور اروگوئه از مذاکرات «گات» که از سال ۱۹۸۶ تا پایان سال ۱۹۹۳ به درازا کشید - این موضع اتحادیه اروپا در قبال مسائل تجاری، مورد تأیید و حمایت قرار گرفت، اولویتهایی که اتحادیه اروپا در جریان این مذاکرات بر روی آنها پافشاری کرد به قرار زیر می‌باشد: کاهش حقوق و عوارض گمرکی در سطح بین‌المللی (به موجب مصوبهٔ اجلاس اروگوئه، سطح حقوق و عوارض گمرکی در جهان به تدریج از حدود ۵

درصد به ۲/۵ درصد کاهش پیدا خواهد کرد)، حذف موانع غیر تعرفه‌ای از سر راه تجارت بین‌المللی، و بازگشایی عرصهٔ بستهٔ فعالیت تجاری (به ویژه عرصه‌هایی چون خدمات که در آن برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا از موضع قدرتمندی برخوردارند.)

اما، سیاست تجاری لیبرال، همیشه به طور کامل، مستمر و متحد الشکل به اجراء در نمی‌آید. حمایت گرایی[1]، هنوز از عرصهٔ اتحادیه اروپا رخت بر نبسته است و کشورهای عضو هنگامی که با شرایط «ویژه» اقتصادی و فشارهای سیاسی همراه آن روبرو می‌گردند، در اتخاذ این سیاست تردید به خود راه نمی‌دهند. بنابراین سیاستهای اتحادیه اروپا، نه تنها متوجه تقویت لیبرالیزاسیون عمومی است، بلکه نگران آن نیز هست که پیامدهای این سیاست، مخرب و زیانبار نباشد. این امر موجب گردیده است که مواردی از استثناء در قراردادهای عمومی این اتحادیه در نظر گرفته شده و انعقاد قراردادهای «بازاریابی منظم» (Orderly Marketing)، مسأله اعمال محدودیتهای صادراتی داوطلبانه با کشورهای رقیب، و تحمیل عوارض ضد دمپینگ، در دستور کار قرار گیرد (که مورد اخیر بیشتر در مورد کشورهای آسیایی اعمال می‌گردد).

بارزترین عرصهٔ حمایت گرایی بخشی در اتحادیه اروپا، به بخش کشاورزی مربوط می‌شود که این بخش، با تعرفه‌های بالا بر واردات، سالیان دراز از رقابت جدی خارجی بر کنار مانده است. اما تحت فشار WTO اتحادیه اروپا مجبور شد بخش بزرگی از حمایتهای جاری از کشاورزان اتحادیه را کاهش دهد (برای جزئیات بیشتر فصل ۱۷ را ببینید). بخش‌های دیگری که تحت حمایت‌های ویژهٔ اتحادیه اروپا قرار دارند عبارتند از: صنعت خودروسازی که از ناحیهٔ موافقتنامه‌های منعقده با ژاپن در زمینهٔ محدودیت‌های صادراتی حمایت می‌شود، صنعت نساجی که از ناحیهٔ قرارداد Mulifibre arrogment (قرارداد بین‌المللی که مضمون آن تعیین محدودیتهای مقداری برای صادرات است و توافق‌هایی را با کشورهای خاور دور شامل می‌شود)، و صنعت فولاد که از ناحیهٔ انعقاد قراردادهای اتحاد با کشورهای اروپای شرقی و مرکزی حمایت می‌گردد.

---

1. Protectionism

تجارت و موافقتنامه‌های تجاری

اتحادیه اروپا (و یا اگر بخواهیم دقیق‌تر سخن بگوییم «جامعه اروپا» در زمینه تجارت خارجی) قراردادهای تجاری (و یا قراردادهایی که بخش اعظم آن را مسائل تجاری تشکیل می‌دهد) فراوانی با تقریباً همهٔ کشورهای جهان دارد. این قراردادها سه شکل مختلف به خود می‌گیرد:

● **قراردادهای تجاری:**

این قراردادها بر اساس مادهٔ TEC ۱۳۳ (۱۱۳ سابق) انجام می‌گیرد که به موجب آن جامعهٔ اروپا مکلف گردیده است که از یک سیاست تجاری مشترک تبعیت نماید. این سیاست بر یک سلسله اصول واحد متکی خواهد بود از آن میان، به ویژه موارد زیر حائز کمال اهمیت می‌باشد: هر گونه تغییر در نرخ تعرفه‌ها، انعقاد قراردادهای تجاری و تعرفه‌ای، متحد الشکل شدن ترتیباتی که برای لیبرالیزاسیون اتخاذ می‌شود، همشکل کردن سیاستهای صادراتی و ترتیبات حمایتی که برای مقابله با دمپینگ یا سوبسیدهای غیر معقول، اتخاذ می‌شود. قراردادهایی که به موجب مادهٔ ۱۳۳ منعقد می‌شوند، می‌توانند ترجیحی یا غیر ترجیحی باشند اما، در هر حال، همه آنها باید در چارچوب عمومی قوانین حاکم بر تجارت بین‌المللی در چارچوب WTO حرکت نمایند و این مقررات موافقتنامه‌های ترجیحی را منع می‌کنند مگر در مواردی که شرایط آن مذاکره شده باشد.

کمیسیون با این استدلال که ماهیت تجارت و فعالیتهای اقتصادی اتحادیه اروپا و جهان نسبت به دهه ۱۹۵۰ که معاهده EEC تنظیم شده بود بسیار تغییر کرده است همواره کشورهای عضو را ترغیب می‌کرده تا رویکرد بازتری نسبت به موافقتنامه‌هایی که در چارچوب ماده ۱۳۳ قرار می‌گیرند اتخاذ نمایند. بخصوص از اوائل دهه ۱۹۹۰ کمیسیون تلاش‌های شدیدی را آغاز کرد تا تجارت خدمات و مالکیت معنوی در چارچوب ماده ۱۳۳ قرار گیرد. این تلاشها با شکست مواجه شد زمانی که در سال ۱۹۹۴ دیوان دادگستری اروپا با صدور حکمی (در نظریه

۱/۹۴) اعلام کرد که مذاکره در مورد خدمات و مالکیت معنوی مشترکاً بر عهده EU و کشورهای عضو آن است و پس از آن در کنفرانس بین دولتی (IGC) ۹۷-۱۹۹۶ کشورهای عضو با اصلاح TEC برای در برگیری خدمات و مالکیت معنوی مخالفت کردند. (اگر چه این تمهید در معاهده آمستردام فراهم شد که اگر در آینده شورا با اتفاق آراء تصمیم بگیرد ماده ۱۳۳ شامل خدمات و مالکیت معنوی بگردد.) اما در معاهده نیس برخی جهت گیریها بسمت موضع کمیسیون صورت گرفت که در واقع مصالحه‌ای بود بین گزینه حداکثری (که تمام مسئولیتها در مورد خدمات و مالکیت معنوی بعهده اتحادیه خواهد بود) و گزینه حداقلی (شرایط فعلی که صلاحیتها در این حوزه‌ها را بهمین شکل مخلوط حفظ می‌کند). در حال حاضر ـ تحت ماده TEC ۱۳۳/۵ ـ تجارت خدمات در صلاحیت انحصاری (EU) است، اگرچه با: ۱ـ لزوم اتفاق آرا برای برخی از تصمیمات ؛ ۲ـ رعایت لیستی از حوزه‌های سیاست گذاری که استثناء شده‌اند ـ از جمله خدمات فرهنگی و سمعی بصری (به اصرار فرانسه)، تعلیم و تربیت، بهداشت اجتماعی و انسانی. تجارت در مالکیت معنوی تقسیم شده به «ابعاد بازرگانی مالکیت معنوی»، که در صلاحیت انحصاری (EU) است، و سایر ابعاد مالکیت معنوی که در صلاحیت مشترک قرار می‌گیرد ولی شوار اختیار دارد با تصمیم‌گیری اجماعی آن موارد را در صلاحیت انحصاری (EU) قرار دهد. (در مورد تمهیدات تجاری معاهده نیس Meunier and Nicolaidis, 2001 را ملاحظه کنید).

● **قراردادهای همکاری اقتصادی و تجاری:**

استناد این قراردادها به مواد معاهده جامعهٔ اروپا (EC)، بستگی به ماهیت آنها دارد اما، معمولاً ترکیبی از مادهٔ ۱۱۳ و حداقل یک مادهٔ دیگر این پیمان (مانند مادهٔ ۱۳۰y که مربوط به همکاریهای توسعه است) مورد استناد قرار می‌گیرد. در پیمان جامعهٔ اروپا، مسأله برقراری روابط ویژه یا ترجیحی میان اتحادیه اروپا و کشورهای ثالث (یا گروهی از کشورها) پیش‌بینی شده است اما، طی سالیان اخیر، آنقدر بر تعداد اینگونه قراردادها افزوده شده که دیگر اطلاق صنعت «ترجیحی» یا «ویژه» بر آنها بی‌مورد است. ولی به هر حال، در قراردادهای مزبور،

واگذاری برخی امتیازات تجاری و کمکهای فنی به طرف یا طرفهای مقابل پیش بینی می‌شود. در برخی موارد، همچون موافقتنامه‌های Partnership با کشورهای شوروی سابق، تجارت آزاد یک هدف نهایی است. از دهۀ ۱۹۸۰ به بعد، شرایط سیاسی حاکم بر جهان (و به طور عمده وضعیت حقوق بشر، و تقویت فرآیندهای دمکراتیک) موجب گردیده است که توجه عمده به انعقاد قراردادهای همکاری جلب شود.

● **قرارداد اتحاد:**

به موجب ماده ۳۱۰ (۲۳۸ سابق) همان جامعۀ اروپا (EC)، جامعۀ مزبور می‌تواند قراردادهایی را با کشورها یا سازمانهای بین‌المللی منعقد نماید که مضمون آن نوعی اتحاد بر اساس حقوق و تعهدات متقابل، اقدامات مشترک و اعمال روشهای متقابل می‌باشد. قراردادهای اتحاد، نوعاً موارد زیر را شامل می‌شوند: دسترسی ترجیحی به بازارهای اروپا، تشکیل یک منطقه آزاد تجاری میان امضاء کنندگان قرارداد، همکاریهای اقتصادی و فنی در اشکال مختلف، کمک مالی از سوی جامعه اروپا، مذاکرات منظم سیاسی و (در برخی موارد) پیش‌بینی عضویت کشورهای امضاء کننده در اتحادیه اروپا. انعقاد قراردادهای اتحاد، در دهۀ ۱۹۹۰، مکانیسم عمده برای برقراری روابط نزدیک‌تر میان اتحادیه اروپا و کشورهای شرق و مرکز اروپا است. این قراردادها، که از آنها تحت عنوان «قراردادهای اروپایی» یاد می‌شود، همچون ابزاری در خدمت اتحادیه اروپا برای تشویق روند لیبرالیزاسیون اقتصادی و دمکراتیزاسیون سیاسی در کشورهایی چون لهستان، مجارستان، جمهوری چک و رومانی، قرار دارند. استفاده از این مکانیسم، هیچگونه خللی در روند نیل به بازار واحد اروپایی به وجود نیاورده، و هیچگونه هزینۀ خاص را نیز به بودجه اتحادیه اروپا تحمیل نمی‌نماید.

در حال حاضر کشورهایی که موافقتنامه اتحاد با EU دارند چهار گروه بزرگ را تشکیل می‌دهند. اول، ده کشور اروپای مرکزی و شرقی (CEECs) که در پی عضویت در EU هستند. با توسعه موافقتنامه‌های همکاری قبلی، این موافقتنامه‌های اتحاد ـ که موافقتنامه‌های اروپا نامیده

می‌شوند ـ در واقع بخشی از استراتژی مقدمات الحاق به اتحادیه اروپا هستند. این اقدامات از هر دو طرف بعنوان راههای کمک به آزادسازی اقتصادی، تنظیم بازار، و دموکراتیزاسیون سیاسی در کشورهای مرکز و شرق اروپا تلقی می‌شوند. دوم، سه کشور مدیترانه‌ای که تقاضای عضویت در EU نموده‌اند: قبرس، مالت، و ترکیه. سوم، چندین کشور دیگر مدیترانه‌ای ـ شامل کشورهای مشرق و مغرب ـ که همواره بخشی از سیاستهای مدیترانه‌ای اتحادیه اروپا بوده و هستند. چهارم، کشورهای منطقه اقتصادی اروپا (EEA) که عضو EU نیستند ـ ایسلند، نروژ و لیختن اشتاین. EEA عمیق‌ترین قراردادهای تجاری را با EU دارد که نه تنها تجارت آزاد کالا را در بر می‌گیرد بلکه سایر ابعاد تجارت آزاد EU (خدمات، سرمایه، و نیروی انسانی) با سه کشور عضو EEA را نیز شامل می‌شود.

با این سه نوع موافقتنامه که هر کدام دارای تفاوتهایی هم در شکل و هم در محتوا هستند، اتحادیه اروپا درگیر طیف گسترده‌ای از موافقتنامه‌های پیچیده با طرفهای تجاری خود می‌باشد. موافقتنامه‌ها بنحوی است که سلسله مراتبی از ترجیحات را شکل می‌دهد که در آن EU و دیگر امضاکنندگان موافقتنامه‌ها در حال حرکت از پائین سلسله مراتب بسمت بالای آن هستند، که در واقع حرکت هر چه بیشتر بسوی بازار آزاد و دسترسی به چنین بازاری است.

فرآیندهای سیاستگذاری

موافقتنامه‌های تجاری بر اساس ماده ۱۳۳ و در زمینه سیاست مشترک بازرگانی (CCP) مسئولیت کمیسیون و شورا است. فرآیند معمول برای امضای یک موافقتنامه بشرح زیر می‌باشد:

● کمیسیون به شورای امور عمومی و روابط خارجی (GAC) توصیه می‌کند که EU باید درصدد به نتیجه رساندن یک موافقتنامه تجاری با یک کشور یا سازمان ثالث باشد (یک شورای جداگانه برای تجارت وجود ندارد، در GAC مسائل تجاری بیشتر بوسیله وزرای تجارت مورد بحث و بررسی قرار می‌گیرد تا وزرای امور خارجه).

● کمیتهٔ نمایندگان دائمی (COREPER)، پیشنهاد مزبور را به بحث می‌گذارد و آن را در صورت تصویب، در دستور کار شورا قرار می‌دهد و شورا در مورد آغاز مذاکرات مربوط به آن تصمیم می‌گیرد. شورا، بر اساس نوع پیشنهاد کمیسیون بحث‌ها و احتمالاً تعدیلهای صورت گرفته بر روی آن، رهنمودهای لازم را برای مذاکره در اختیار کمیسیون می‌گذارد و یا اینکه به کمیسیون اختیار تام می‌دهد. در صورت لزوم، شورا می‌تواند همانطور که در مادهٔ ۱۳۳ «پیمان جامعهٔ اروپا» پیش‌بینی شده، با اکثریت کیفی آراء، عمل نماید.

● کمیسیون، در چارچوب رهنمودهای ارائه شده توسط شورا، مذاکرات را به نمایندگی از طرف ۱۵ عضو اتحادیه اروپا آغاز می‌کند. در حالت عادی، دبیرخانه شمارهٔ یک (ویژهٔ روابط اقتصادی خارجی) از جانب کمیسیون، نقش رهبری مذاکرات را بر عهده می‌گیرد اما، دیگر دبیرخانه‌ها، مانند دبیرخانه شماره چهار (مربوط به رقابت) و دبیرخانه شماره شش (کشاورزی) نیز اگر ضرورت اقتضاء کند، در مذاکرات شرکت می‌کنند. اینکه کمیسیون تا چه حد در مذاکرات حق مانور دارد، به شرایط مختلف بستگی دارد. معمولاً اختلاف نظرهای موجود میان اصول و منافع خاص کشورهای عضو، به دقت در رهنمودهای شورا رعایت می‌شود. (این رهنمودها، معمولاً حاصل سازش میان نظرات کشورهاست که میان دو طیف حمایت گرایی و تجارت آزاد نوسان می‌کنند). اگر چه مقامات کمیسیون به خوبی می‌دانند که رهنمودهای شورا، یک توصیهٔ صرف بیشتر نیست اما، جای تردید نیست که انعطاف پذیری نمایندگان کمیسیون در مذاکرات تا حدی است که به توافقاتی که از به دشواری در شورا به دست آمده، لطمه‌ای وارد نکند (چه بسا مواردی نیز بوده است که کمیسیون در مذاکرات خود از اعتبار شورا به نفع اتحادیه اروپا استفاده کرده است: مثلاً در پاسخ به یک پیشنهاد غیر منتظره اعلام کرده که شورا هیچگاه با این پیشنهاد موافقت نمی‌کند).

● در تمامی مدتی که مذاکرات جریان دارد، کمیسیون در تماس مستمر با کمیتهٔ مادهٔ ۱۳۳ می‌باشد. کمیتهٔ مزبور یکی از کمیته‌های شورای اروپا است که هر هفته جلسه داشته و بحث و تصمیم‌گیری در مورد موافقتنامه‌های تجاری که در محدوده ماده ۱۳۳ قرار می‌گیرد را از جانب

می‌دهد. کمیته در دو سطح تشکیل جلسه می‌دهد: با شرکت تمامی اعضاء که متشکل از مقامات ارشد وزارتخانه‌های مسئول تجارت می‌باشند. این جلسه ماهی یکبار تشکیل می‌گردد و مسائل عمومی مربوط به سیاست‌گذاری را مورد بحث قرار می‌دهد. نمایندگان وزارتخانه‌های ملی و یا نمایندگیهای دائم کشورها در بروکسل، نیز معمولاً سه بار در ماه برای بررسی دقیق‌تر مسائل گرد هم می‌آیند.

● در جریان مذاکراتی که از دشواری خاص برخوردارند، ممکن است کمیسیون، جهت دریافت رهنمودهای روشن‌تر و کامل‌تر، مجدداً به شورا مراجعه کند و یا اینکه خواستار اصلاح رهنمودی گردد تا مذاکرات از بن بست خارج شود (در مراحل پایانی مذاکرات اروگوئه در ماه نوامبر و دسامبر ۱۹۹۳، رئیس هیأت نمایندگی کمیسیون اروپا، «سرلئون برتیان» - Sir Leon Brittan - یک گزارش رسمی و شفاهی تنظیم کرد و تقاضاهایی را از وزرای خارجهٔ اتحادیه اروپا مطرح نمود).

● ممکن است کمیسیون برای به نتیجه رساندن مذاکرات دست به ابتکار عمل‌هایی بزند. اما، در هر حال، موافقتنامهٔ نهایی باید به تصویب شورا برسد و رسماً امضاء گردد.

قدرت نهادهای اتحادیه اروپا و رابطهٔ میان آنها در عرصه «سیاست مشترک تجاری» به نحوی است که بروز تنشهای بسیار دشوار، به هیچ وجه بعید نیست. این دشواریها به ویژه در چهار عرصهٔ مهم بروز می‌کند:

اول، موازنهٔ قدرت میان شورا و کمیسیون اروپا بسیار شکننده است. شورا خواهان آن است که کمیسیون را پیوسته تحت کنترل خود داشته باشد و کمیسیون نیز برای اینکه بتواند به طور مؤثر در مذاکرات شرکت کرده و آن را به پیش ببرد، نیازمند آزادی عمل بیشتر است.

دوم، تنوع منافع و اولویتهای ملی در میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا می‌تواند برای شورای اروپا مشکل ساز باشد. یک مثال بارز در این مورد را می‌توان در مقاومت سرسختانهٔ فرانسه در برابر راه حل‌های پیشنهادی کمیسون در رابطه با مسائل کشاورزی مذاکرات دور اروگوئه مشاهده کرد (این بخش در فصل ۱۷ مورد بررسی قرار گرفت).

سوم، وقتی دیگر دبیرخانه‌های کمیسیون علاوه بر دبیرخانه شماره یک (روابط اقتصادی خارجی) احساس کنند که در یک قرارداد تجاری خارجی ذینفعند، مشکل دو چندان می‌گردد. در ژوئن ۱۹۹۰ کمیسیونر کشاورزی وقت (رینموند مک شاری – Raymond Macsharry) اعلام کرد که قصد دارد در مذاکرات «گات» از موضع جامعه اروپا، مؤکداً دفاع کند، به گونه‌ای سخن می‌گفت که گویی او و نه کمیسیونر تجارت (فرانس آندرسون – Franz Andrissen) مسئولیت مذاکرات کشاورزی را بر عهده دارد، در نوامبر ۱۹۹۲ نیز وقتی مذاکرات متعدد دو جانبه با آمریکا دربارهٔ مسائل کشاورزی مطروحه در مذاکرات اروگوئه به بن بست رسید «مک شاری» به طور موقت از مسئولیت خویش در هیأت مذاکره کنندهٔ کمیسیون اروپا در «گات» استعفاء کرد و علت این امر را مداخلات نابجای «پژواک دلور» رئیس وقت کمیسیون اروپا عنوان نمود.

چهارم، نمایندگان پارلمان اروپا از اینکه هیچگونه مشورتی با ایشان در زمینهٔ قراردادهای منعقده در چارچوب ماده ۱۳۳ انجام نمی‌شود، ناخشنودند. پارلمان اروپا، در عمل، از کم و کیف این قرارداد، مطلع می‌شود و کمیسیون اروپا، و تا حدودی نیز شورای اروپا، دربارهٔ مسائل مربوط به تجارت خارجی با پارلمان مشورت می‌کنند (و این مشورت در وهلهٔ اول با کمیتهٔ روابط اقتصادی خارجی پارلمان انجام می‌شود (اما، آنچه که بدیهی است اینکه نفوذ پارلمان روز بروز افزوده می‌شود. یک دلیل این امر آن است که پارلمان اروپا دائماً ناخشنودی خود را از عدم دخالت خود ابراز کرده و از هر امکانی برای افزایش نفوذ خویش فراتر از آنچه که در «مجموعه قوانین روشها» آمده است، استفاده می‌کند. «مجموعه قوانین روشها»، ترتیباتی پیش‌بینی می‌کند که به موجب آن شورای اروپا باید پارلمان اروپا را در جریان تمامی مراحل از آغاز، ادامه و نتیجه‌گیری قراردادهای منعقده بگذارد.

در رابطه با فرآیندهای مربوط به موافقتنامه‌های همکاری و اتحاد، مقررات در ماده ۳۰۰ آمده است. نتایج این موارد شبیه فرآیندهای تصمیم‌گیری موافقتنامه‌هایی است که ماده ۱۳۳ در مورد آنها اعمال می‌شود، ولی با دو استثناء مهم. اول، در مواردیکه موافقتنامه حوزه‌هایی را شامل می‌شود که در آنها پذیرش مقررات داخلی نیاز به اجماع دارد. در این موارد تصمیم‌گیری در

شورا باید براساس اجماع باشد نه اکثریت کیفی. (اجماع جایگاه مذاکره کمیسیون را تضعیف می‌کند چون کمیسیون دیگر نمی‌تواند نظرات هیچ یک از کشورهای عضو را نادیده بگیرد.) دوم در این موارد قدرت پارلمان بطور قابل ملاحظه‌ای بیشتر است، چون در مورد موافقتنامه‌های همکاری EP حداقل باید مورد مشورت قرار گیرد و در مورد برخی از انواع موافقتنامه‌های همکاری و تمامی موافقتنامه‌های اتحاد موافقت EP مورد نیاز است. قدرت توافق اهرم مفیدی در اختیار EP قرار می‌دهد تا بتواند روند مذاکرات را تحت تأثیر قرار دهد، چون در صورت هر گونه نارضایتی می‌تواند نتیجه مذاکرات را بلوکه کند. تهدید به بلوکه کردن گاهی اتفاق افتاده و در مواردی هم اعمال شده است، معمولاً بعنوان فقدان دموکراسی یا عدم رعایت حقوق بشر در کشورهایی که قرار بود موافقتنامه با آنها امضا گردد. در اواسط دهه ۱۹۹۰ پارلمان اروپا توافق برای موافقتنامه اتحادیه گمرکی EU با ترکیه را بدلیل نگرانی از وضعیت حقوق بشر در ترکیه متوقف کرد و تنها زمانی موافقت کرد که ترکیه پذیرفت قانون اساسی خود را اصلاح کند.

سیاست‌های خارجی، امنیتی و دفاعی

تکامل سیاست خارجی

موانع متعددی بر سر راه سیاست خارجی مشترک اتحادیه اروپا قرار دارد که از آن جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

● اتحادیه اروپا یک کشور نیست و لذا، ضوابط و معیارهای معین و جا افتاده‌ای که بتواند تنظیم کنندهٔ سیاست خارجی ملی باشد فاقد است. هیچ قلمرو خاصی، همچون قلمروی ملی، وجود ندارد که بتوان از آن دفاع و حمایت کرد و همچنین فقدان منافع مشخص سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ملی نیز در این اتحادیه به چشم می‌خورد.

● با توجه به این مسأله، اغلب کشورهای عضو اتحادیه اروپا، به ویژه کشورهای بزرگی که تاریخ کهنی در عرصهٔ مسائل جهانی دارند؛ به هیچ وجه مایل نیستند که کنترل خویش را بر سیاست خارجی از دست بدهند.

● برخی از کشورهای عضو دارای روابط ویژه و سنتی با بخش‌های خاصی از دنیا می‌باشند که به هیچ وجه مایل به دست شستن از این روابط نمی‌باشند.

● اختلاف میان اعضای اتحادیه اروپا برای مسائل مربوط به سیاست خارجی، در برخی موارد ناشی از رویارویی جهت‌گیری‌های متفاوت ایدئولوژیک میان دولتهای ملی آنهاست که مثلاً در مواردی چون جنبش‌های آزادیبخش و انقلابی در آمریکای جنوبی و چگونگی روابط با ایالات متحدهٔ آمریکا بروز می‌کند.

● مسائل امنیتی و دفاعی که رابطه‌ای ناگسستنی با سیاست خارجی دارد، بطور جدی برای اتحادیه اروپا مسأله ساز می‌باشد: این موارد دلائل متعددی دارد که در همین فصل مورد بحث قرار گرفته است.

اما، علیرغم این موانع و دشواری‌ها، از سال ۱۹۷۰ که همکاری جدی در عرصهٔ سیاست خارجی میان اعضاء جامعهٔ اروپا آغاز شد، تاکنون تحولات بسیار مهمی در این عرصه به وقوع پیوسته است - نخست به طور آزمایشی و در چهار چوبی خارج از معاهدات مربوط به جامعه اروپا، کشورهای عضو همکاری با یکدیگر را در زمینهٔ مسائل مربوط به سیاست خارجی طی دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، گسترش دادند. دامنهٔ این همکاری به حدی توسعه پیدا کرد که در اواسط دههٔ ۱۹۸۰، فقط معدودی از مسائل عمدهٔ بین‌المللی در دستور کار اتحادیه اروپا قرار نمی‌گرفت. با تشکیل «همکاریهای سیاسی اروپا» (EPC) که در چارچوب فصل سوم از «قانون اروپای واحد» (SEA) شکل گرفت، نشان دهندهٔ درک اعضاء اتحادیه از اهمیت همکاریهای سیاسی میان خود بود، در فصل سوم از قانون اروپای واحد تأکید می‌شود که «کشورهای امضاء کنندهٔ این قرارداد، که عضو جامعه اروپا می‌باشند، همکاری جدی خود را برای تدوین چارچوبی جهت سیاست خارجی مشترک، تداوم خواهند بخشید. اما، بر خلاف دیگر عرصه‌های سیاستگذاری که از آنها در «قانون اروپای واحد» یاد می‌شود، مانند محیط زیست، فصل سوم از «قانون اروپای واحد» چندان در عمل تحقق نیافت. علت اصلی این امر آن بود که کشورهای عضو تمایلی نداشتند که فرآیند عادی تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا، به عرصهٔ سیاست خارجی نیز

تسری پیدا کند. در نتیجهٔ EPC نهادی ضعیف و شکننده باقی ماند که بیش از دیگر عرصه‌ها، تابع ارادهٔ اعضاء بود. تمامی تصمیمات شورا باید به اتفاق آراء اتخاذ شود ضمن اینکه، هیچ محدودیتی بر سر راه استقلال عمل اعضاء وجود ندارد.

اما، علیرغم تأکیدی که در «قانون اروپای واحد» بر سیاست خارجی اتحادیه اروپا صورت گرفت، تا اوائل دهۀ ۱۹۹۰، اتحادیه اروپا، از نظر اقتصادی یک غول و از نظر سیاسی یک کوتوله باقی ماند. به عبارت دیگر، اتحادیه اروپا، تأثیری بس مهم بر مسائل اقتصادی و به ویژه تجاری جهان داشت. اما، حضور آن در عرصهٔ مسائل سیاسی و به ویژه مسائل دفاعی و امنیتی جهان، بسیار کمرنگ بود. اما، از اوائل دهۀ ۱۹۹۰، ورق برگشت و تقریباً همه اعضاء اتحادیه به این نتیجه رسیدند که اروپا نباید در عرصه مسائل سیاسی جهان، فقط به صدور بیانیه و (به ندرت) اعمال تحریم‌های اقتصادی بسنده کند. پنج عامل مهم در تحقق این تغییر دخیل بوده‌اند:

اول، پایان گرفتن جنگ سرد و فروپاشی کمونیسم در بلوک شرق و اتحاد جماهیر شوروی، ماهیت مناسبات قدرت در عرصهٔ بین‌المللی را دگرگون کرد و به ویژه زمینهٔ سیاسی و بین‌المللی که اروپا در آن حضور داشت، تغییر جدی پیدا کرد و تأکید اصلی در این عرصه، به جای رویارویی جهانی شرق ـ غرب، بر مسائل و مناقشات منطقه‌ای قرار گرفت. به لحاظ استراتژیک، اروپای غربی دیگر خود را در میان دو ابر قدرت، در محاصره و فشار نمی‌دید و دیگر مجبور نبود تحت مراقبت و وابستگی به یکی از این دو باقی بماند. مبانی مناسبات قدرت تغییر کرد و از اهمیت توان نظامی و هسته‌ای در عرصهٔ سیاست جهانی کاسته و بر اهمیت توان اقتصادی و موقعیت جغرافیایی (به ویژه در رابطه با منطقه به سرعت در حال تغییر اروپای شرقی و مرکزی و منطقه بحران زده خاورمیانه) افزوده گردید. در این جهان «نو» که مناسبات بین‌المللی از سیّالیت خاصی برخوردار است و چشم انداز تحولات آیندهٔ قاره اروپا چندان روشن نیست، طبیعی است که اروپای غربی بخواهد نقشی مهم در هدایت و مدیریت تحولات بر عهده بگیرد. این تمایل، مورد تشویق ایالات متحده نیز قرار دارد زیرا این کشور قصد دارد از تعهدات بین‌المللی خود، به ویژه در رابطه با اروپا، بکاهد.

دوم، وحدت آلمان، فشار بر جبههٔ خارجی و امنیتی اروپا را همچون جبهه‌های اقتصادی و پولی این قاره، دو چندان کرده است. تشکیل یک چارچوب اروپایی که آلمان در قلب آن جای داشته و نقش رهبری را بر عهده داشته باشد، از اولویتهای این کشور می‌باشد. عزم راسخ رهبران اروپایی (که این روزها بسیار بر آن تأکید می‌شود) و نه فقط رهبران آلمان مبنی بر اینکه یک «آلمان اروپایی» داشته باشند و نه یک «اروپای آلمانی»، اکنون به محور سیاستهای خارجی و امنیتی این قاره مبدل شده و حساسیتهای موجود در اروپا نسبت به مسأله آلمان (در گذشته و حال) و امکان بروز آشوبهای سیاسی بالقوه و بالفعل در شرق و جنوب این کشور، دو چندان گردیده است. به نظر اغلب کشورهای اروپایی، آلمان باید به شدت مهار شود. این کشور توانست در اواخر سال ۱۹۹۱ با اعمال فشار بر کشورهای اروپایی آنها را وادار به شناسایی کروواسی و اسلوونی نماید، و در نتیجه کشورهای عضو EU را متعهد ساخت تجزیه یوگوسلاوی سابق را بپذیرند.

سوم، بحران خلیج (فارس) در سال ۹۱-۱۹۹۰ و بروز جنگ در این منطقه از جهان، نشان داد که «شورای همکاریهای سیاسی اروپا» اگر به مسائل دفاعی و امنیتی نپردازد، کارساز نخواهد بود. پاسخ اتحادیهٔ اروپا به تجاوز عراق به کویت، اقدام دیپلماتیک هماهنگ و اعمال تحریم‌های اقتصادی بود، اما در زمینهٔ پاسخ نظامی و مساعدت به آن، کشورهای اروپایی بسیار ناهماهنگ و با تأخیر عمل کردند.

چهارم، پاسخ اتحادیه اروپا به فروپاشی یوگسلاوی سابق پس از سال ۱۹۹۱ و خصومت‌های پس از آن در بالکان نشان دهنده بارز عدم آمادگی و تجهیز کافی بود. کشورهای عضو EU برای تشکیل نیروی حافظ صلح و عملیاتهای انساندوستانه به روش‌های متعدد و در چارچوبهای متعدد مشارکت کردند، و هرگز یک پاسخ روشن، مداوم و هماهنگ شده از طرف اتحادیه اروپا وجود نداشت. تنها رهبری که توانست با بحران در بالکان برخورد کند از ناحیه آمریکا بود.

پنجم، و در پاسخ به عوامل فوق‌الذکر، معاهدات و بخصوص دو معاهده ماستریخت و

آمستردام پیشرفتهای قابل توجهی را برای همکاری در سیاست‌های امنیتی و خارجی زمینه‌سازی کردند، هر چند بر مبنای بین دولتی و نه در چارچوب EU. مطالب مربوط به این معاهدات در فصل ۵ مورد بررسی قرار گرفت، لذا در اینجا تنها یادآوری مختصری در مورد مطالب مسکوت مانده آن خواهیم داشت. معاهده ماستریخت سیاست مشترک امنیتی و دفاعی (CFSP) را بعنوان ستون دوم آن معاهده شکل داد. بخش‌های کلیدی این ستون عبارت بودند از: (۱) اهداف عمومی CFSP مشخص شدند؛ (۲) همکاری سینماتیک بین کشورهای عضو اتحادیه اروپا در هر مسئله امنیتی و سیاست خارجی که مورد علاقه عمومی باشد شکل داده شد؛ (۳) هر کجا لازم باشد شورای وزیران می‌تواند به اتفاق آراء تصمیمات و مواضع مشترکی را اتخاذ نماید؛ (۴) بر اساس رهنمودهای عمومی شورای اروپا، شورای وزیران می‌تواند موضوعی را برای اقدام مشترک تصویب نماید؛ (۵) CFSP می‌تواند به مسائل امنیتی نیز بپردازد و از جمله کار تدوین سیاست دفاعی مشترک را که به ایجاد یک ساختار دفاعی مشترک منجر خواهد شد بر عهده بگیرد؛ و (۶) اتحادیهٔ اروپای غربی (WEU) باید به جزءلاینفک اتحادیهٔ اروپا تبدیل شود. پیمان آمستردام، شرائط پیمان ماستریخت را در چند جهت تقویت کرد: ابزارهای سیاسی گسترش یافت، کاربرد QMV وسعت گرفت، یک نوع «امتناع سازنده»[1] رواج پیدا کرد که به دولت‌ها اجازه می‌دهد تصمیمی مغایر با تصمیم اتحادیه اتخاذ نمایند. سیاست امنیتی، تا حدودی گسترش پیدا کرد که وظایف تعیین شده در پترزبورگ سهم به سزایی در این امر ایفاء نمود. ـ این وظایف که نخستین بار در جریان کنفرانس WEU به سال ۱۹۹۲ مورد تأکید قرار گرفت و مسائلی چون مدیریت بحران، عملیات پاسداری از صلح و عملیات بشردوستانه را شامل می‌شد، به زودی به جز لاینفک TEU تبدیل شد. دکترین «تدوین چشم‌انداز سیاست دفاعی مشترک» جای خود را به «تدوین تدریجی سیاست دفاعی مشترک» داد و با ایجاد نمایندگی عالی CFSP، و یک واحد برنامه‌ریزی سیاسی و هشدار اولیه در درون شورا، مکانیسم‌های حمایتی تقویت شد.

---

1. Constructive abstention

همانطورکه در فصل ۶ اشاره شد، پیمان نیس با تقویت همکاری‌های مشترک پیش‌بینی شده در پیمان آمستردام، همچنین به اعضاء اجازه داد ابتکارات خاص خویش را در زمینهٔ مسائل و مواضع مشترکی که پیامدهای نظامی و دفاعی نداشته باشد، دنبال نمایند.

گنجاندن قید "پیامدهای نظامی و دفاعی"، نشانگر ضعفی است که فرآیند تکامل CFSP از آن رنج می‌برد: جلوگیری از ورود به مسائل امنیتی و دفاعی. اما، حل این نقطهٔ ضعف، در سالهای اخیر، تا حدودی در چارچوب CFSP مورد توجه قرار گرفته است. اما، از آنجایی که بسیاری از امور و فرآیندی فوق، دارای ویژگی خاص خود می‌باشند، بهتر است جداگانه مورد بررسی قرار گیرند.

تکامل سیاستهای امنیتی و دفاعی

عرصه دفاعی و امنیتی، عرصه‌ای بسیار دشوار برای همکاری میان کشورها بوده است و طبعاً همگرایی در این عرصه بمراتب مشکلتر می‌باشد. یکی از دلائل این امر آن است که مسائل دفاعی و امنیتی با جوهرهٔ حاکمیت ملی رابطه‌ای ناگسستنی دارد. دلیل دیگر ،به توانایی‌ها و ظرفیتهای متفاوت دفاعی و امنیتی اعضاء اتحادیه اروپا مربوط می‌شود. دلیل سوم، نظرات متفاوت اعضاء دربارهٔ استفاده از زور و نیروهای مسلح در شرائط خاص می‌باشد. و بالاخره دلیل چهارم، اختلاف میان اعضاء در زمینهٔ میزان پای‌بندی به سازمانهای دفاعی ـ امنیتی مختلفی است که در جهان امروز وجود دارند.

دربارهٔ این نکتهٔ آخر، بویژه ناتو و مناسبات دو سوی آتلانتیک با مشکلاتی همراه بوده است. هم اکنون چهارکشور اتحادیه اروپا، عضو ناتو نیستند (اطریش، فنلاند، ایرلند و سوئد) و نظرات کشورهای عضو اتحادیه اروپا دربارهٔ میزان رابطهٔ اروپا با آمریکا، بسیار متفاوت است. به عنوان مثال کشور بزرگی چون انگلیس روابط بسیار نزدیک و حمایتگرانه‌ای با آمریکا دارد. و پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر ۲۰۰۱، از جنگ در افغانستان، فعالانه حمایت کرده است .در حالیکه، فرانسه، بسیار محتاط عمل نموده و به شدت از استقلال اروپا دفاع کرده است.

اما، علیرغم این مشکلات، اتحادیه اروپا، چنانچه در سطور قبل نیز اشاره شد از اوائل دهۀ ۱۹۹۰ در سیاستهای دفاعی و امنیتی مشارکت ورزید. اما این مشارکت در برخورد با منازعات خلیج فارس و یوگسلاوی سابق بسیار پراکنده و بعضاً متناقض بود. در جریان این منازعات، اتحادیه اروپا نشان داد که اگرچه می‌تواند به دوران تثبیت و بازسازی پس از جنگ کمک کند، اما نمی‌تواند در جریان جنگ و برخوردهای نظامی چندان مشارکت نماید. در پایان دهۀ ۱۹۹۰، بحران کوزوو ضعف اروپا را نشان داد و وابستگی آن را به ارادۀ سیاسی و امکانات نظامی آمریکا بوضوح نمایان ساخت: اگرچه نمی‌توان گفت که اروپا از این بحران شگفت زده شد اما وضعیت نظامی به شکلی بود که ۸۰ درصد مهمات هدایت شونده، ۹۵ درصد موشکها کروز و بخش اعظم پروازهای هوایی انجام شده در بحران کوزوو، متعلق به آمریکا بود. بحران کوزوو، ضرورت افزایش توان اروپا را در عملیات امنیتی بر همگان آشکار ساخت.

آمریکا از منازعات بالکان، به عنوان ابزاری برای اعمال فشار بر اروپا جهت مشارکت بیشتر در مدیریت بحران استفاده کرد. اروپایی‌ها مجبور شدند علیرغم آگاهی از موضع نظامی نامساعد خویش، عملاً قدم به میدان بگذارند: تا زمانی که اتحادیه اروپا فاقد یک توان عملیاتی نظامی باشد، آمریکا نقش رهبری را در مدیریت منازعات اروپایی، در دست خواهد داشت. چه بسا شرائطی ایجاد شود که تحت آن، اتحادیه اروپا بخواهد موصغی متفاوت از آمریکا در قبال بحران اتخاذ نماید ـ مانند بحران کوزوو، که اتحادیه اروپا در مورد شکل عملیات نظامی، با آمریکا اختلاف نظر داشت ـ و مدیریت بحران مستلزم فرآیند سریع و مؤثر تصمیم سازی باشد. در چنین شرایطی اتحادیه اروپا نمی‌تواند تحت قیومیت امنیتی و دفاعی آمریکا عمل نماید.

این عوامل، موجب گردید که در سال ۱۹۹۴، نخستین گامها برای تدوین یک هویت دفاعی و امنیتی اروپایی (ESDI)[1] برداشته شود. ESDI که در چارچوب ناتو شکل گرفت، تأکید خود را بر تجدید ساختار نظامی اروپا قرار داد به نحوی که اروپایی‌ها بتوانند هر کجا که لازم شد به اعمال نفوذ بیشتر و استقلال عمل بیشتر در چارچوب ناتو نائل گردند.

1. European Security and Defence Identity

بزرگترین گام سیاسی اتحادیه اروپا در این جهت، در دسامبر ۱۹۹۸ برداشته شد. در این تاریخ، اجلاس فرانسه و انگلیس در سنت مالو (St. Malo) برگزار شد. در جریان این اجلاس، مواضع متفاوت و مخالف دو کشور دربارهٔ جهت‌گیریهای آمریکایی و اروپایی در عرضه سیاست‌گذاری دفاعی و خارجی عیان شد، اما، دو کشور دربارهٔ یکسان سازی مواضع خود در زمینه تقویت CFSP از طریق ایجاد یک سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی، به توافق رسیدند. چند عامل در این همگرایی، مؤثر بود که همکاری موفقیت‌آمیز نظامی زمینی در بوسنی، حساسیت نسبت به رهبر ی آمریکا در بالکان و اظهار نظرهای ناامیدکننده مبنی بر اینکه تا زمانی که بودجه دفاعی دولت‌های اروپایی دو سوم بودجهٔ دفاعی آمریکاست آنها فقط می‌توانند ۱۰ درصد نیروی نظامی مورد نیاز را تأمین کنند، از جملهٔ این عوامل بود. در سال ۱۹۹۷، تونی بلر به برجسته‌ترین نخست وزیر انگلیس طی ۲۰ سال اخیر این کشور مبدل شد که مدافع هویت اروپایی بود ـ مهمترین دستاورد «سنت مالو» این بود که نه تنها انگلیس از مخالفت با سیاست دفاعی مشترک اروپایی دست برداشت، بلکه تمایل خود را به پیشبرد این بحث و ایفای نقش مؤثر در عرصهٔ سیاست‌گذاری ابراز نمود. بدین ترتیب، پرداختن به مسائل دفاعی و امنیتی مندرج در TEU که بخش لاینفک پیمان‌های «ماستریخت» و «آمستردام» بود، واقعاً آغاز شد.

پس از «سنت مالو» مسیر حوادث سرعت بیشتری گرفت. در این رابطه، سه اجلاس شورای اروپا از اهمیت بیشتری برخوردار بود:

● در اجلاس کلن به تاریخ ژوئن ۱۹۹۹، بیانیه‌ای تحت عنوان «دربارهٔ تقویت سیاست امنیتی و دفاعی اروپا» منتشر شد که از جمله در آن آمده است:

«در تعقیب اهداف مشترک در زمینه سیاست دفاعی و خارجی و تدوین تدریجی سیاست دفاعی مشترک، امضاءکنندگان این بیانیه متقاعد شده‌اند که شورا باید بتواند دربارهٔ طیف گسترده‌ای از مسائل، از بازدارندگی مخاصمات گرفته تا مدیریت بحران، آنچنانکه در پیمان اتحادیه اروپا، و دستورالعمل پترزبورگ آمده است، تصمیم‌گیری کند. برای این منظور، اتحادیه باید قابلیت اقدام مستقل داشته باشد و این ظرفیت توسط نیروی نظامی معتبر، ارادهٔ استفاده از

این نیرو، و آمادگی برخورد با بحران‌های بین‌المللی بدون اتکاء به ناتو، مورد پشتیبانی قرار گیرد.

● در اجلاس دسامبر ۱۹۹۹ هلسینکی، بیانیهٔ اجلاس کلن مورد تأیید قرار گرفت. در این اجلاس، همچنین توافق شد که تا سال ۲۰۰۳ یک نیروی واکنش سریع اروپایی متشکل از ۶۰-۵۰ هزار نفر ایجاد شود که بتواند طی ۶۰ روز به هر نقطهٔ بحرانی اعزام شده و حداقل یک سال به اجرای مأموریت بپردازد. وظیفهٔ این نیرو باید حول وظائف مندرج در بیانیهٔ پترزبورگ متمرکز شود.

● در اجلاس فیرا[1] در ژوئن ۲۰۰۰، یک سلسله اهداف غیرنظامی نیز مورد تصویب قرار گرفت. به موجب این سند، کشورهای عضو متعهد می‌شوند ۵۰۰۰ افسر پلیس شهری را ظرف ۳۰ روز برای شرائط بحرانی بسیج نمایند. در این اجلاس، همچنین توافق شد، که مکانیسم واکنش سریع (RRM)[2] را برای ارائهٔ کمکهای غیرنظامی فوق العاده به منظور کمک به کنترل بحرانها، تدارک ببینند.

پس از تصمیمات راهگشایی که در اجلاس «سنت مالو» اتخاذ گردید، سیاستهای دفاعی و امنیتی ـ همانطور که نتایج اجلاسیه‌های کلن، هلسینکی و فیرا نشان داد ـ به سرعت پیشرفت کرد. نگرش وسیع‌تر به مقولهٔ «سیاست دفاعی و امنیتی اروپایی» (ESDP)[3] از جملهٔ این پیشرفت‌ها بود. (در اجلاس هلسینکی بر عبارت «سیاست دفاعی و امنیتی مشترک اروپا» تأکید شد اما، حتی تا امروز از واژهٔ «مشترک» (Common) حتی در اسناد رسمی نیز استفاده نمی‌شود.) اما گسترشی فراتر از چند موضع عمدهٔ اتحادیه اروپا بوجود نیامده است:

ـ تأکید ESDP فقط به مسائل امنیتی (بیانیهٔ پترزبورگ) محدود شده و مسائل دفاعی سنتی همچنان بر عهدهٔ ناتو گذاشته شده است.

ـ ESDP در بطن ناتو نهفته شده و به اتحاد دو سوی آتلانتیک وابسته است. نیروی واکنش سریع اروپایی، تنها هنگامی می‌تواند مستقل عمل کند که ناتو، تصمیم به عدم دخالت بگیرد.

---

1. Feira
2. Rapid Reaction Mechanism
3. European Security and Defence Policy

ـ فرآیند اصلی تصمیم سازی در ESDP، ماهیتی بین دولتی دارد. (موضعی که هیچگاه واضح‌تر از نوامبر ۲۰۰۰ و در جریان "کنفرانس تعهد میزان توانایی" مشاهده نشد. در این کنفرانس، کشورهای عضو دربارهٔ کمکی که می‌توانند به ERRF بکنند با یکدیگر مذاکره کردند.)

ـ ERRF را نمی‌توان یک ارتش اروپایی نامید. البته، این نیرو می‌تواند با یک اقدام مستقل اروپایی تشکیل شود، یک زنجیرهٔ فرماندهی اروپایی را شامل گردد و از منابع نظامی اروپا تغذیه نماید. اما، این نیرو، یک نیروی دائمی نیست، هر کشور عضو، بر تعداد افراد و مأموریت نیروهای خویش کنترل دارد، و نیروی مزبور فاقد یونیفورم واحد می‌باشد. در بهترین حالت، این سیستم را فقط می‌توان مکانیسمی برای فراخوان نیرو در نظر گرفت.

ـ پروژهٔ ESDP، نشانگر تمایل اتحادیه اروپا به جلب مشارکت آن دسته از اعضای ناتوست که عضو اتحادیه اروپا نیستند.

یک راه برای درک مسیری که سیاستهای دفاعی و امنیتی اروپا تاکنون طی کرده است، تفاوت قائل شدن میان سه نوع یا سه سطح سیاسی است. «سیاست امنیتی معتدل» که تلاش خود را حول تقویت صلح و امنیت با استفاده از ابزارهای غیرنظامی متمرکز می‌کند. یک ابزار اجرایی این سیاست اروپایی در سطح عمومی، فرآیند گسترش اتحادیه اروپا و در سطح خاص‌تر، "پیمان ثبات اروپای جنوب شرقی" است که طیف گسترده‌ای از مسائل را، از تجارت گرفته تا کمک‌های انسانی و ابزارهای همکاری سیاسی شامل می‌شود. " سیاست امنیتی تندروانه " که آمادگی برای استفاده از نیروی نظامی برای حل و فصل مناقشات، پاسداری از صلح و نظارت بر فرآیند صلح را تبلیغ و ترویج می‌کند. این‌ها، دقیقاً همان مواردی است که در بیانیهٔ پترزبورگ آمده و در TEU آمستردام گنجانده شده است. ERRF نیز با همین موارد روبرو می‌باشد. برخی از موارد ملایم‌تر فوق ـ شامل نظارت بر تحولات سیاسی و امنیتی، هشدار سریع، و ترتیبات مربوط به اعتمادسازی ـ تاکنون توسط هیأت نظارتی اتحادیه اروپا (EUMM) در بالکان غربی، به اجراء درآمده است. حدود ۱۲۰ ناظر بین‌المللی و ۷۵ کارمند محلی در چارچوب "هیأت نظارتی اتحادیه اروپا" در بالکان غربی خدمت کردند. "سیاست دفاعی " به مفهوم سنتی آن، که

استفاده از نیروی نظامی را برای دفاع از قلمرو ملی، مجاز می‌شمارد. این سیاست، فعلاً در دستور کار اتحادیه اروپا قرار ندارد.

محتوای سیاست‌ها و اقدام سیاسی

EPC از ابتدا با دو انتقاد عمده روبرو بود. اول، اینکه عملکرد آن عکس العملی است. صرفنظر از چند ابتکار کوچک و کم اهمیت ـ مانند اعمال فشار بر سازمان آزادیبخش فلسطین برای مشارکت در مذاکرات صلح خاورمیانه از سال ۱۹۸۰ به بعد ـ EC بیشتر دنباله روی حوادث بوده است تا شکل دهندهٔ به آن. دوم، اینکه کار آن بیش از حد به بیانیه صادرکردن محدود شده است: مواضع سیاسی این نهاد، هیچگاه با استفادهٔ مؤثر از ابزارهای سیاسی همراه نگردیده و در بهترین حالت، حرکات آن نمایشی و سمبلیک می‌باشد. نمونهٔ مخالفت با رژیم نژادپرست آفریقای جنوبی مثال بارزی از این مورد است، برخوردهای محدود نمایشی و تحریم اقتصادی علیه دولت‌هایی صورت می‌گیرد که عملکرد آنها مورد تأیید EC نیست.

ستون CFSP از اتحادیه اروپا، برای برخورد با این نقاط ضعف طراحی شد. ابزارهای اصلی نیل به این هدف، استفادهٔ هوشمندانه از سیاستهای مشترک و توسعهٔ متناسب اقدام سیاسی و ابزارهای سیاسی هماهنگ شده می‌باشد.

در رابطه با سیاستهای مشترک در مادهٔ ۱۱ از TEU آمده است:

اتحادیه اروپا و اعضاء آن، سیاست خارجی و امنیتی مشترکی را تعریف و اجراءخواهند کرد که تمامی عرصه‌های سیاست خارجی و امنیتی را شامل خواهد شد و اهداف آن به قرار زیر خواهد بود:

ـ دفاع از ارزشهای مشترک، منافع بنیادین، استقلال و تمامیت ارضی اتحادیه منطبق با اصول منشور ملل متحد.

ـ تقویت امنیت اتحادیه در تمامی جهات

ـ حفظ صلح و تقویت امنیت بین‌المللی براساس اصول منشور ملل متحد و نیز اصول پیمان

هلسنیکی و اهداف منشور پاریس، از جمله دربارهٔ مرزهای خارجی

ـ تقویت همکاری‌های بین‌المللی

ـ حمایت و تقویت دمکراسی و حاکمیت قانون و نیز احترام به حقوق بشر و آزادیهای بنیادین.

مادهٔ ۱۲ از TEU دربارهٔ اهداف CFSP اظهار می‌دارد که اهداف مزبور از طرق زیر قابل حصول است:

ـ تعریف اصول و سرفصل‌های مشترک سیاست خارجی و امنیتی

ـ تصمیم‌گیری دربارهٔ استراتژی مشترک

ـ انجام اقدامات مشترک

ـ اتخاذ مواضع مشترک

ـ تقویت همکاری‌های سیستماتیک میان کشورهای عضو در اجرای سیاستها.

اقدام مشترک و اتخاذ مواضع مشترک در پیمان ماستریخت مورد تأکید قرار گرفت و پیمان آمستردام نیز تنظیم استراتژیها مشترک را مورد تأکید قرار دارد.

البته TEU فقط به اهداف و ابزارهای سیاسی در عامترین شکل آن می‌پردازد و شرح و بسط آن بر عهدهٔ بازیگران عرصهٔ سیاست ـ بویژه شورای اروپا، شورای امور عمومی، ریاست شورا ـ می‌گذارد تا با تأکید بر اهداف خاص، بر تعیین دقیق ماهیت ابزارهای سیاسی و شرائط بکارگیری این ابزارها بپردازند. اجلاس لیسبون که در ژوئن ۱۹۹۲ برگزار شد، در زمینهٔ تدوین قوانین بنیادین، گامی بزرگ به پیش برداشت. به عنوان مثال دراین کنفرانس توافق شد که برای تعیین اهمیت منافع مشترک و تعریف مسائل و عرصه‌های مناسب برای اقدام مشترک، به عوامل زیر استناد شود: نزدیکی یا همجواری جغرافیایی منطقه یا کشور مورد نظر با اتحادیه اروپا، منافع اتحادیه اروپا در ثبات سیاسی و اقتصادی یک منطقه یا یک کشور، و تهدید منافع امنیتی اتحادیه اروپا.

دو ابزار عمدهٔ سیاسی که در پیمان ماستریخت پیش‌بینی شده ـ اقدام مشترک و اتخاذ مواضع

مشترک ـ تاکنون وسیعاً مورد استفاده قرار گرفته است اما، مضمون این موارد کمتر مناقشه‌آمیز بوده است. از میان ۲۰ مورد موضع مشترک و ۱۳ مورد اقدام مشترک در سال ۲۰۰۱، سه موضع مشترک و چهار اقدام مشترک در رابطه با بالکان غربی، شش موضع و هفت اقدام مشترک در رابطه با آسیا، و هفت موضع و دو اقدام مشترک در رابطه آفریقا بوده است. در رابطه با استراتژیهای مشترک پیش بینی شده در پیمان آمستردام (که باید به شکل اتفاق آراء و در قالب پیشنهادهای شورای وزیران در شورای اروپا مودر تصویب قرار گیرد)، تاکنون چندان پیشرفتی حاصل نشده و تا آوریل ۲۰۰۲ تنها سه مصوبه در این زمینه حاصل شده است: دربارهٔ روسیه، اوکراین، و منطقهٔ مدیترانه. هیچ یک از این سه مصوبه، چیزی به اهداف موجود سیاسی در اتحادیه اروپا نیفزود.

علاوه بر ابزارهای سیاسی پیش بینی شده در مادهٔ ۱۲، اتحادیه اروپا به ابزارهای دیگری نیز دسترسی دارد و از آنها استفاده می‌کند. از جملهٔ این ابزارها، می‌توان از دیپلماسی، اعمال فشار سیاسی، ـ موارد معدودی از مسائل خارجی وجود دارد که اتحادیه اروپا دربارهٔ آن ابراز نظر نکرده و یا بیانیه‌ای منتشر نکرده باشد ـ تحریم تجاری، کمک اقتصادی و مالی، و همکاری علمی و فنی، فرهنگی و... نام برد.

سه ابزار اخیر در CFSP نیز مورد تأکید قرار گرفته و بر استفاده از قدرت اقتصادی اتحادیه اروپا توسط EC تأکید گردیده است. تاکنون چندین بار از این ابزار استفاده شده که اعمال فشار بر ترکیه بدلیل نقض حقوق بشر از جدیدترین موارد آن بوده است.

حساس‌ترین ابزار سیاست خارجی نیروهای صلح است که علیرغم کاربرد محدود، هر روز بر وزنهٔ آن افزوده می‌شود. یکی از پیامدهای این امر، ادغام اتحادیهٔ اروپای غربی (WEU) در اتحادیه اروپاست. پیمان‌های ماستریخت و آمستردام با آماده سازی زمینه انجام برخی از وظایف WEU در چارچوب EU، ادغام WEU در اتحادیه اروپا توسط پیمان نیس را مقدور ساختند.

ادغام WEU در فرآیند وحدت اروپا، نشانگر پیشرفت سریعی است که اتحادیه اروپا طی چند سال اخیر در عرصهٔ نظامی بدست آورده است. اما، در همین‌جا باید تأکید کنیم، که

چشم‌انداز این پیشرفت، هم از نظر ظرفیت نظامی و هم به لحاظ استفادهٔ بالقوه از این ظرفیت، بسیار محدود می‌باشد. به نظر نمی‌رسد در آیندهٔ نزدیک موانع و محدودیت‌هایی که بر سر راه این امر قرار دارد مرتفع شود. حداقل پنج مانع عمده بر سر راه اتخاذ سیاستهای کاملا مستقل دفاعی و امنیتی توسط اتحادیه اروپا قرار دارد که رفع آنهامدتی زمان می‌برد. اول، تعدادی از کشورهای عضو، بویژه آنهایی که سابقهٔ تبعیت از سیاست بیطرفی دارند، بدلائل ایدئولوژیک و تاریخی، تمایلی به‌گسترش سیاستهای دفاعی و امنیتی مشترک ندارند. دوم، سیاستهای دفاعی و امنیتی، به نگرانی‌ها در زمینهٔ حاکمیت ملی همهٔ اعضاء دامن می‌زند. سوم، مسائل امنیتی و دفاعی، هنوز از نظر اهداف و وسائل نیل به آن‌ها میان کشورها عضو، اختلاف نظر ایجاد می‌کند. این امر، مثلا در ۱۹۹۵ بوضوح مشاهده شد. در آن زمان، فرانسه، علیرغم مخالف اکثر اعضای اتحادیه اروپا آزمایشات هسته‌ای خود را در پاسیفیک جنوبی آغاز کرد. در سال ۱۹۹۹ نیز، هنگامی که انگلیس از آمریکا در بمباران هوایی عراق حمایت کرد، اختلاف نظر میان پایتخت‌های اروپایی، یکبار دیگر خود را نشان داد. چهارم، بسیاری از کشورهای عضو اتحادیه اروپا، با توجه به گزینه‌های دفاعی دیگری که در اختیار دارند، دیگر ضرورتی برای گسترش سیاستهای دفاعی و امنیتی مشترک در اروپا احساس نمی‌کنند. یکی از آشکارترین این گزینه‌ها، ناتوست، که همانطورکه در سطور قبل اشاره شد، ۱۱ کشور عضو اتحادیه را در بر می‌گیرد. اغلب این ۱۱ کشور در برابر کاهش نقش ناتو و کمرنگ شدن حضور آمریکا در اروپا، مقاومت می‌ورزند. گزینه‌های دیگر دفاعی و امنیتی، مواردی چون سازمان همکاری و امنیت اروپا (OSCE) را شامل می‌شود که نقش بسیار فعالی در بالکان ایفاء کرد. ائتلاف‌های رنگارنگی که هراز چندگاهی در اروپا تشکیل می‌شود نیز در زمرهٔ همین گزینه‌ها قرار می‌گیرد.

یک نمونه از این ائتلاف‌ها، دخالت نظامی ایتالیا در آلبانی در سال ۱۹۹۷ و در پی بروز خشنونت و ناآرامی در این کشور بود که همراهی چند کشور دیگر اروپایی را نیز بدنبال داشت. در آن زمان یک نیروی ۶۰۰۰ نفری متشکل از سربازان ایتالیایی، فرانسوی، اسپانیایی، یونانی، اطریشی و دانمارکی (اعضای EU) و ترکی و رومانیایی (کشورهای غیرعضو EU) به آلبانی

گسیل شد. پنجم، بدون افزایش بودجه، اتحادیه اروپا و بخصوص (ERRF) نخواهد توانست به استقلال دست پیدا کند و همچنان وابسته به ناتو و آمریکا باقی خواهد ماند. این وابستگی بویژه در برخی عرصه‌های نظامی چون تکنولوژی ماهواره‌ای، جنگنده‌های سنگین، حمایت لجستیکی و برخی از اقلام مهمات و جنگ‌افزار، بیشتر می‌باشد. در چارچوب ESDP، روشها و ابزارهای مختلفی برای تقویت ظرفیت دفاعی و امنیتی اروپا پیش بینی شده است که همکاری نزدیک‌تر در زمینهٔ؛ بسیج و انتقال نیروها و تطبیق‌پذیر ساختن تجهیزات و تسلیحات با عملیات نیز از آن جمله می‌باشد. اما، واقعیت این است که هیچ چشم‌انداز عاجلی (صرفنظر از تمایل به آن) برای اقدام مستقل نظامی اروپا بدون کمک آمریکا، مشاهده نمی‌شود.

فرآیندهای سیاست‌ها: سیاست خارجی

عملکرد CFSP متکی بر شبکه‌ای از فعالیتهای مشارکتی و مشورتی میان نمایندگان کشورهای عضو است که با برگزاری جلسات منظم در سطح سیاسی و رسمی، حاصل می‌شود. هدف از همهٔ این فعالیت‌ها تلاش برای جریان کامل اطلاعات و همکاری سازنده میان کشورها عضو است تا از این طریق، اتحادیه اروپا بتواند حتی‌الامکان به مواضع مشترک دربارهٔ مهمترین مسائل مربوط به سیاست خارجی نائل گردد. از این طریق است که اتحادیه اروپا می‌تواند ابزارهای سیاست‌گذاری پیش‌بینی شده در ماستریخت را در هرکجا که لازم و مناسب بداند، به کار بگیرد.

CFSP، قبل از هر چیز به ترتیبات مبتنی بر روابط بین دولتی ـ بویژه همکاری میان وزرای خارجهٔ کشورهای عضو ـ متکی است. دلائل متعددی می‌توان برای این امر برشمرد اما، علت اصلی، حساسیت سیاسی مسائل مربوط به سیاست خارجی و امنیتی است که CFSP خارج از چهارچوب TEC و سیستم جامعه اروپا به آن می‌پردازد.

اما، این انحراف از جریان اصلی EC، موجب گردیده است که سیاست خارجی طی سالیان متمادی، بتدریج برخی از ویژگیهای فرایند طبیعی سیاست گذاری اتحادیه اروپا راکسب نماید. در این فرآیند، نهادهای عمدهٔ اتحادیه، هر یک به سهم خود نقشی در سیاست خارجی اروپا ایفاء

می‌نمایند. فرآیندهای تصمیم سازی در CFSP و قدرت نهادهای اتحادیه اروپا در این فرآیندها، در سطور بعد بررسی می‌شود. دیاگرام این فرآیندها در نمودار ۱–۱۸ به ترسیم درآمده است.

شورای اروپا

مادهٔ ۱۳ TEU به مسئولیت شورای اروپا در تعریف اصول و سرفصل‌های عمومی CFSP و تصمیم‌گیری دربارهٔ استراتژیهای مشترک می‌پردازد. بنابراین شورای اروپا با فعالیت از طریق GAC و در چهارچوب آن، مسئولیت جهت‌گیری کلی CFSP رابر عهده می‌گیرد.

همانطور که در سطور قبل اشاره شد، اجلاس لیسبون در سال ۱۹۹۲، نخستین مورد از فعالیت جهت دهندهٔ شورای اروپا بود. از آن زمان به بعد، تصمیمات حیاتی و تعیین‌کنندهٔ متعددی توسط این شورا اتخاذ گردید که مسائلی چون CEEC، ترکیه، یوگسلاوی سابق، فرآیند صلح خاورمیانه، و فرآیند اروپایی ـ مدیترانه‌ای را شامل می‌شد.

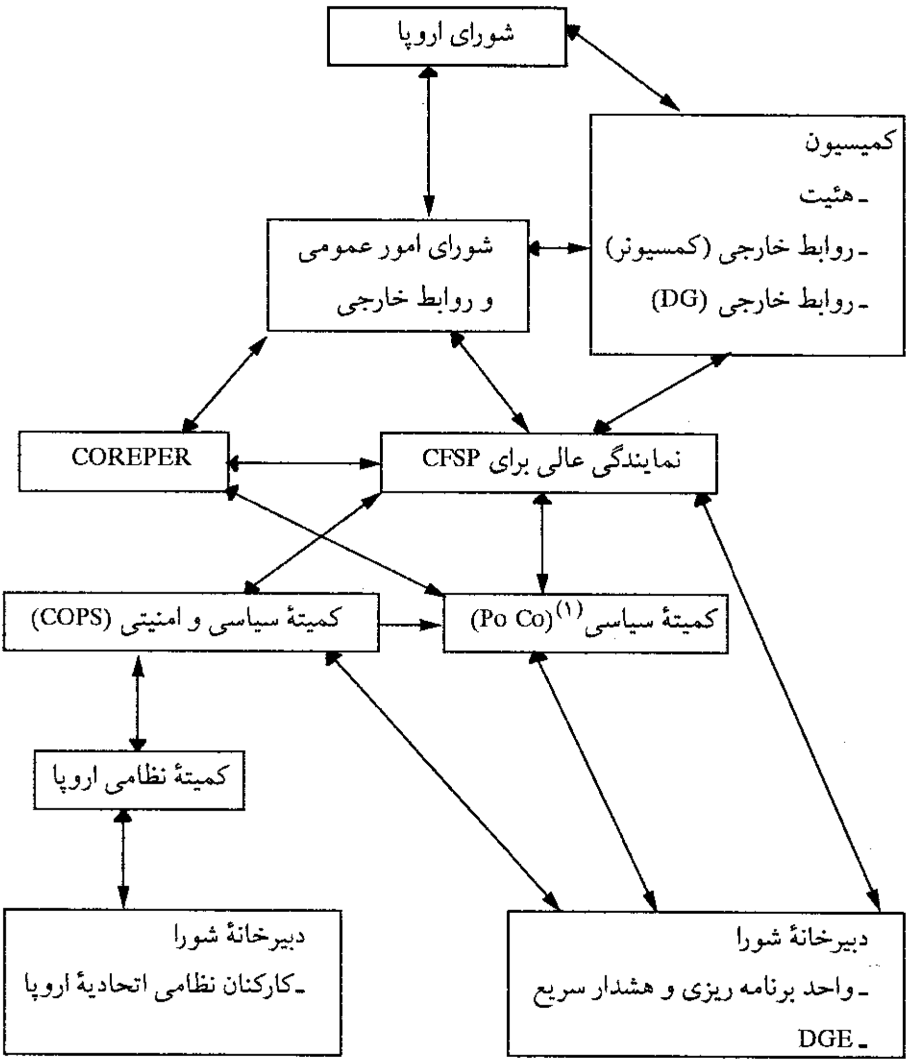
شورای اروپا، علاوه بر تعیین اصول راهگشا و عام، به مسائل سیاست خارجی مورد علاقهٔ همهٔ اعضاء نیز می‌پردازد. نگاهی گذرا، تنها به مصوبات سیاسی یک اجلاس شورا خود گواه گستردگی فعالیت آن در زمینهٔ سیاست خارجی است، اجلاس کاردیف در ژوئن ۱۹۹۸، موضعگیری در قبال آفریقای جنوبی، روسیه، آزمایشات هسته‌ای هند و پاکستان، حضور اندونزی در تیمور شرقی، مناقشهٔ اتیوپی ـ اریتره، و تأسیس دادگاه بین المللی جنایی.

شورای وزیران

شورا، در قلب فرآیند CFSP قرار دارد و در چند سطح فعالیت می‌کند.

● **شورای امور عمومی و روابط خارجی**: وزرای خارجهٔ کشورهای عضو، با شرکت در این جلسه، حداقل ماهی یکبار با یکدیگر دیدار می‌کنند. اما، جلسات فوق العادهٔ دیگری نیز در صورت ضرورت تشکیل می‌شود. علاوه بر جلسات GAC، وزاری خارجه در جلسات دیگری نیز شرکت می‌کنند که مهمترین آنها نشست‌های شورای اروپا و گردهمایی غیررسمی آخر هفته است که سالی دو بار برگزار می‌شود.

نمودار ۱-۱۸ ساختارهای تصمیم‌گیری در CFSP و ESDP



---

۱. کمیته سیاسی، احتمالاً پس از تصویب پیمان نیس منحل می‌شود.

GAC که نهاد اصلی تصمیم سازی در CFSP محسوب می‌شود، در چارچوب خط مشی‌های سیاسی عمومی که توسط شورای اروپا تعیین می‌شود فعالیت می‌کند. اغلب تصمیمات مهم CFSP توسط همین شورا اتخاذ می‌شود، از جمله تصمیماتی که به مواضع و اقدامات مشترک اتحادیه مربوط می‌شود. همانطور که در فصل پنجم اشاره شد، پیمان آمستردام، QMV را به عنوان هنجاری برای اتخاذ و اجرای مواضع و اقدامات مشترک پیش بینی کرد به شرط آنکه هر گاه یکی از اعضاء بدلیل مباینت مسئله با سیاستها ملی خود با تصمیم‌گیری براساس اکثریت کیفی مخالفت کرد، رأی‌گیری انجام نشود.

در داخل شورا، رئیس مسئولیت طرح مسائلی را بر عهده دارد که بیانگر سیاستهای مشترک امنیتی و خارجی اعضاء باشد. او همچنین وظیفه دارد تصمیماتی را که براساس مادهٔ ۱۸ TEU اتخاذ می‌شوند، اجراء نماید. این مسئولیت، موجب می‌شد وزن رئیس شورا در طرح ابتکارات خارجی اتحادیه اروپا سنگین‌تر شود، خواه این ابتکار به چانه‌زنی‌های بین‌المللی برای برقراری صلح در شرائط بحرانی مربوط باشد یا اینکه تلاش برای ارتقاء سطح روابط سیاسی اتحادیه با کشور ثالث مد نظر باشد.

رئیس شورا باید با رؤسای قبل و بعد از خود همکاری نزدیک داشته باشد، این سه با هم یک مثلث را تشکیل می‌دهند که‌تروئیکا(۱) نام گرفته است. هدف تروئیکا انتقال آرام قدرت میان رؤسای شورا، حفظ تداوم و ثبات سیاستها و تسهیل تقسیم کار است (که برای کشورهای کوچک حائز کمال اهمیت می‌باشد). اما، از اواخر دههٔ ۱۹۹۰، به موازات همکاری نزدیک‌تر رئیس شورا با رؤسای دو پست جدید ـ نماینده عالی CFSP و کمیسیونر روابط خارجی ـ بتدریج از اهمیت تروئیکا کاسته شد و بالاخره تعطیل گردید.

● **کمیتهٔ نمایندگان دائمی** (COREPER). همانطور که در فصل ۹ گفته شد، COREPER متشکل از نمایندگان دائمی کشورهای عضو در اتحادیه اروپا است. نماینده کمیسیون نیز همیشه حضور دارد و معمولاً نماینده آن معاون دبیرکل می‌باشد.

در جلسات هفتگی COREPER، عملی کردن تصمیمات CFSP مورد بحث قرار می‌گیرد. این کمیته به مثابهٔ یک حلقهٔ واسط بین کمیتهٔ سیاسی و کمیتهٔ سیاسی و امنیتی از یکسو (که در مورد تصمیمات آنها می‌تواند بحث کند و نمی‌تواند آنرا تغییر بدهد) و GAC از سوی دیگر، عمل می‌کند.

● **کمیتهٔ سیاسی**: این کمیته، متشکل از مدیران سیاسی کشورهای عضو است (که معمولا کارمندان ارشد وزارت خارجه می‌باشند) که معمولا هر یک بوسیله دو یا سه مقام ارشد ملی دیگر همراهی می‌شوند. نماینده کمیسیون مدیر سیاسی است که مدیرکل روابط خارجی نیز می‌باشد.

کمیتهٔ سیاسی ـ که از آن تحت عنوان PoCo یاد می‌شود ـ در قلب فرآیندهای CFSP قرار دارد و تمامی فعالیتهای CFSP برای COREPER و GAC در آنجا انجام می‌شود. این کمیته حل و فصل مسائل روزمره‌ای چون صدور بیانیه‌های سیاسی غیرحساس، و جهت دهی به گروههای کاری را بر عهده دراد. اما، پس از تشکیل کمیتهٔ سیاسی و امنیتی (به سطور بعد مراجعه کنید) که به موجب پیمان Nice جایگزین PoCo شد و نقش مهمترین کمیتهٔ پشتیبانی CFSP را بر عهده گرفت و بخش اعظم وظائف روزمرهٔ PoCO را انجام داد، مسئولیتهای PoCo کاهش یافت که انحلال قریب الوقوع آن قابل پیش‌بینی بود. اما PoCo منحل نشد، بلکه در نقش و وظائف آن بازنگری صورت گرفت. احتمال می‌رود پس از تصویب پیمان نیس، PoCo منحل شود.

مدیران سیاسی، علاوه بر شرکت منظم در جلسات معمول که حداقل دو جلسه در هر دورهٔ ریاست می‌باشد ـ از طریق تلفن و پست الکترونیک نیز با یکدیگر ارتباط مستقیم دارند.

● **کمیتهٔ سیاسی و امنیتی** (COPS) در سال ۲۰۰۱-۲۰۰۰ به عنوان بخشی از ترتیبات ساختاری جدید برای ادارهٔ ESDP تأسیس شد و فرض بر آن قرارگرفت که اعضای آن را مقامات رسمی ارشد در سطح سفارت تشکیل می‌دهند. با حضور نمایندگان دائمی کشورهای عضو در مقر اتحادیه اروپا در بروکسل و نیز مقامات ارشد شاغل در اداره کل روابط خارجی، کمیته سیاسی و امنیتی به زودی توسط شورای اروپا به عنوان جایگزینی نه تنها برای ESDP بلکه

برای CFSP، در نظر گرفته شد. همانطور که در سطور قبل اشاره شد، به موجب پیمان نیس، COPS به مثابهٔ مهمترین کمیتهٔ پشتیبان CFSP در سطح رسمی، جایگزین کمیتهٔ سیاسی خواهد شد. از جمله مسئولیت‌های COPS می‌توان به بررسی شرائط و وضعیت بین‌المللی با توجه به نقطه نظرات CFSP، کمک به تعریف و تدوین سیاستهای CFSP/ESDP و جهت‌دهی سیاسی به توانایی‌های نظامی و مدیریت شرائط بحرانی اشاره کرد.

COPS، پس از تشکیل، یک دورهٔ رقابت نهادین را با COREPER و PoCo پشت سر گذاشت، رقابتی که عدم انتصاب چهره‌های ارشد و شاخص بوسیله برخی کشورهای عضو، به آن دامن زد ـ شاید اینکار بدان خاطر صورت گرفت که کنترل سیاسی COPS از دست خارج نشود. یک علت دیگر برای ایجاد ابهام دربارهٔ جایگاه دقیق COPS و کمیتهٔ سیاسی در سلسله مراتب ساختاری CFSP/ESDP این است که برخی مواقع مدیران سیاسی، در جلسات COPS شرکت می‌کنند. آنها، بویژه در زمانی که مسائل مهمی در دستورکار COPS قرار داشته باشد به شرکت در جلسات آن ابراز تمایل می‌کنند. اگر PoCo منحل شود، احتمالاً مدیران سیاسی بطور مرتب در جلسات COPS شرکت خواهند کرد. جلسات COPS حداقل هفته‌ای یک بار برگزار می‌شود و هر گاه نیز شرائط اقتضاء کند می‌توان تقاضای برگزاری جلسه کرد.

● **گروه رابطین:**(۱) این گروه متشکل از آندسته از مقامات رسمی است که مسئولیت هماهنگی امور CFSP را در وزارتخانه‌های امور خارجه و در کمیسیون، در مواردی که دخیل است، بر عهده دارند. گروه رابطین حداقل یک بار در ماه تشکیل جلسه می‌دهد و علاوه بر مکانیسم تقویت کننده روابط روابط میان وزارتخانه‌های امور خارجه، به آندسته از مسائل گروههای کاری که PoCo/COPS به علت مشغلهٔ زیاد یا عدم تمایل مورد بررسی قرار نمی‌دهد، رسیدگی می‌کند. رابطین، مسئول اصلی تنظیم روابط روزمرهٔ وزرای خارجهٔ کشورهای عضو هستند: روابطی که از جمله، ارسال سالیانهٔ هزاران پیام از طریق سیستم مخصوص تلکس را شامل می‌شود.

● **گروه‌های کاری**: در حال حاضر، حدود سی گروه کاری فعالند که اغلب آنها دائمی هستند اما تعدادی نیز موقتی می‌باشند و سالیانه حدود ۲۵۰ تا سیصد جلسه برگزار می‌کنند. گروههای دائمی در هر دورهٔ ریاست، حداقل یک جلسه دارند. گروههای کاری، متشکل از دیپلمات‌های ارشد (معمولا رؤسای دپارتمان‌ها) کشورهای عضو و نمایندهٔ کمیسیون است. فعالیت برخی از گروههای کاری منحصر به مناطق است: مثلاً گروههای کاری خاورمیانه، آمریکای مرکزی و جنوبی، و آفریقا. برخی از این گروهها، موضوعات خاصی را دنبال می‌کنند: مانند OSCE، خلع سلاح، حقوق بشر و... برخی دیگر نیز امور عملیاتی را زیر نظر دارند مثلا نمایندگیهای اتحادیه اروپا در کشورهای ثالث، سیستم ارتباط راه دور CFSP، و اقدامات مشترک.

● **دبیرخانه**: در پی تبدیل EPC به CFSP، دبیرخانهٔ EPC در دبیرخانهٔ شورا ادغام شد. مسئولیت اصلی پنجاه کارمند شاغل در دبیرخانهٔ E (روابط اقتصادی خارجی، سیاست خارجی و امنیتی مشترک) که آندسته از فعالیتهای شورا راکه به CFSP مربوط می‌شود، بررسی می‌کنند، ارائه پشتیبانی‌های اداری است. حدود نیمی از این افراد، پست دائمی دارند و نیمی دیگر، نیز به عنوان شغل دوم (پس از شغلی که در کشور خود دارند) به این کار مشغولند.

پیمان آمستردام، با پیش بینی یک پست و یک واحد جدید، دستگاههای دائمی CFSP را تقویت کرد. این پست، که با هدف ارتقاء سیاست خارجی EU از طریق معرفی کردن یک چهره مشخص بعنوان مسئول این امر و تقویت همکاری کشورهای عضو در عرصهٔ سیاست خارجی ایجاد شد، "نمایندگی عالی CFSP " نام گرفته است. پیمان آمستردام دربارهٔ وظیفهٔ نمایندگی عالی اذعان می‌دارد: «وظیفهٔ اصلی نمایندگی عالی، کمک به شورا در جهت پیشبرد سیاست خارجی و امنیتی مشترک بویژه از طریق کمک به تدوین، آماده سازی و اجرای تصمیمات سیاسی و آنجایی که لازم باشد، فعالیت به نمایندگی از طرف شورا بنا به درخواست رئیس آن برای هدایت مذاکرات سیاسی با کشورهای ثالث است». (ماده ۲۶، TEC) به منظور تأکید بر اهمیت کار نمایندگی عالی کشورهای عضو تصمیم گرفتند هر دوره فعالیت وی برابر و همزمان با دورهٔ دبیرکل شورا باشد. یک پست جدید معاونت دبیرکل ایجاد شد تا فعالیتهای روزمرهٔ

دبیرخانه را تحت نظر داشته باشد. برای اینکه مسئولان این پست از اعتبار کافی برخوردار گردند، خاویر سولانا دبیرکل (سابق) ناتو به عنوان اولین نماینده عالی انتخاب شد. به نظر می‌رسد، خاویر سولانا توانسته است انتظارات اعضاء را بر آورده سازد و از پست خود برای تقویت موضع اتحادیه اروپا در زمینهٔ مسائل خارجی استفاده نماید. پیشنهاد میانجی گری اتحادیه اروپا در مناطق آشوب زده‌ای چون بالکان و خاورمیانه و ارائه کمک به این مناطق، و نیز تشویق کشورهای عضو به اتخاذ مواضع سیاسی مشترک، از دیگر فعالیتهای سولانا می‌باشد.

واحد جدیدی که توسط پیمان آمستردام ایجاد شد، "واحد برنامه‌ریزی سیاسی و هشدار سریع" است که به اختصار واحد سیاسی نامیده می‌شود. این واحد که تحت نظارت نمایندگی عالی فعالیت می‌کند دارای وظائف زیر می‌باشد: تجزیه تحلیل و نظارت بر تحولاتی که در عرصهٔ مسائل مربوط به CFSP صورت می‌گیرد، ارزیابی منافع سیاسی و امنیتی اتحادیه اروپا و تشخیص عرصه‌هایی که این سیاست باید بر آنجا متمرکز شود، ارائه تحلیل و هشدار سریع دربارهٔ حوادث و شرائطی که ممکن است پیامدهای قابل ملاحظه‌ای برای سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه اروپا داشته باشد. این واحد همچنین پیشنهادهایی را در زمینهٔ اتخاذ سیاستهای جدید به نهادهای زیربط ارائه می‌دهد. در مجموع می‌توا گفت که فعالیت واحد جدید عملاً به امور دفتری نمایندگی عالی محدود شود و این واحد بجای پرداختن به برنامه‌ریزی استراتژیک امور روزمرهٔ این دفتر را اداره می‌کنند.

کمیسیون

از انتشار گزارش لندن در سال ۱۹۸۱ به بعد، کمیسیون کاملاً درگیر مسائل مربوط به سیاست خارجی شد. اما، ماهیت بین دولتی و فرا ـ اروپایی سیاست خارجی و امنیتی موجب گردیده که موضع کمیسون همیشه ضعیف‌تر از موضع آن در EC باشد. حقیقت این است که تنها از زمان پیمان ماستریخت بود که کمیسیون حق ارائهٔ، و آنهم نه حق انحصاری، پیشنهاد در زمینه سیاست خارجی به شورا را بدست آورد و قبل از آن فاقد چنین حقی بود.

نگرانی‌ها در این باره که کمیسیون باید از فضایی که در پی ایجاد CFSP برای سیاست‌گذاری بوجود آمده، حداکثر استفاده را بنماید، نقش مهمی را در تغییرات ساختاری داخلی کمیسیون بازی کرد. (این تغییرات در سطح هیئت و DGها صورت گرفت). «رومانو پرودی» پس از انتصاب به ریاست کمیسیون اروپا در سال ۱۹۹۹، تصمیم گرفت مسائل ساختاری کمیسیون را با جداسازی مسائل مربوط به روابط خارجی از مسائل مربوط به ادارات کل را بر مبنای کارکرد آنها حل کند. بر این اساس، ترتیبات جدیدی اعمال گردید که انتصاب یک کمیسیونر و ایجاد یک اداره کل با مسئولیت مشخص در زمینه سیاست خارجی را شامل می‌شد (اگر چه حساسیت سیاسی بالا باعث شد این ترتیبات جدید بنحوی نامگذاری شود که بیشتر بیانگر روابط خارجی باشد تا سیاست خارجی).

به نظر می‌رسد که این ترتیبات عملیاتی توانسته است به نقش CFSP در کمیسیون انسجام بیشتر ببخشید. "کریس پاتن" کمسیونر روابط خارجی، با اتکاءبه این تغییرات، توانسته است خود را به عنوان یکی از مؤثرترین اعضاء تیم "پرودی" نشان دهد. اما، اینکه واقعاً کمیسیون تا چه حد بر برخی مسائل خاص مربوط به سیاست‌گذاری تسلط دارد، تا حدود زیادی به شرائط بستگی دارد. به عنوان مثال، وقتی اقدامات CFSP با استفاده از ابزارهای سیاسی EC انجام می‌شود، ماند اعمال تحریم‌های اقتصادی، کمیسیون در موضع قدرت قرار می‌گیرد. زیرا در این حالت، شورا فقط باید براساس توصیه‌های کمیسیون عمل بنماید. همینطور وقتی شورا به اطلاعات و مشورتهای تخصصی کمیسیون نیازمند است، موضع کمیسیون تقویت می‌شود. در همین چارچوب یکی از راههای تقویت موضع کمیسیون، تنظیم سیاستها و بکارگیری ابزارهای سیاسی متنوع در عرصهٔ پیشگیری از مناقشات، جنبه‌های غیرنظامی مدیریت منازعات، و بازسازی دوران پس از جنگ می‌باشد.

وقتی مسائل در دست بررسی، از ماهیتی "صرفاً سیاسی" برخوردار باشد، وقتی که ریاست کمیسیون بر عهده یک کشور بزرگ و یک وزیر خارجهٔ فعال و قدرتمند قرار گیرد، و بالاخره وقتی که رئیس کمیسیون ترجیح دهد مسائل مربوط به سیاست خارجی را از طریق مذاکرهٔ میان

دولتها حل و فصل نماید، کمیسیون در موضع ضعف قرار می‌گیرد.

پارلمان اروپا

به موجب مادهٔ ۱۲ از TEU:

«ریاست شورا باید در مورد جنبه‌های مهم سیاست خارجی و امنیتی، با پارلمان اروپا مذاکره کرده و اطمینان دهد که نظرات پارلمان در این باره، اعمال می‌شود. پارلمان اروپا، باید بطور منظم توسط ریاست و کمیسیون در رابطه با تحولات سیاست خارجی و امنیتی اتحادیه تغذیهٔ اطلاعاتی شود».

پارلمان اروپا می‌تواند شورا را مورد سئوال قرار دهد و یا توصیه‌هایی را خطاب به آن منتشر نماید. پارلمان برای بررسی و بحث دربارهٔ پیشرفت‌های بدست آمده در زمینهٔ سیاست خارجی و امنیتی مشترک، جلسات سالیانه برگزار می‌کند.»

این مقررات، در عمل بدان معناست که صرفنظر از شرائط خاص ـ مثلاً وقتی که یک مسئلهٔ خارجی به توافق جمعی اعضاء نیاز داشته باشد و بنابراین بایستی از فرآیند توافق برای برخورد با آن استفاده کرد ـ پارلمان اروپا به موجب TEU، نقش مشورتی را در عرصهٔ سیاست خارجی ایفاء می‌نماید.

بنابراین حداکثر کاری که پارلمان اروپا می‌تواند انجام دهد این است که با استفادهٔ مؤثر از مکانیسم‌هایی که در اختیار دارد، تلاش کند کمیسیون و یا شورارا وادار به مشورت و شنیدن حرف خود نماید. قبل از پیمان آمستردام، مکانیسم‌های عمدهٔ در اختیار پارلمان اروپا به قرار زیر بود: تبادل نظر رئیس شورا با کمیتهٔ روابط خارجی و امنیتی پارلمان، طرح سئوال ـ کتبی یا شفاهی ـ از شورا، برگزاری جلسات بحث در نشستهای ادواری پارلمان، ارائه توصیه، صدور قطعنامه و تحریک افکار عمومی. پیمان آمستردام مکانیسم دیگری را نیز در اختیار پارلمان قرار داد و آن لزوم تصویب هزینه‌های اداری و عملیاتی CFSP در قالب بودجهٔ اتحادیه توسط پارلمان اروپا بود. این مکانیسم به پارلمان اروپا امکان می‌دهد که در مسائل مربوط به سیاست خارجی،

با استفاده از اهرم بودجه‌ای اعمال نظر نماید.

سفارتخانه‌ها، نمایندگی‌ها و مأموریت‌ها

با گسترش مسافرتهای بین‌المللی و توسعهٔ حیرت‌انگیز وسائل ارتباطی الکترونیکی در دوران پس از جنگ جهانی دوم، از نقش و ارزش نمایندگیهای دیپلماتیک به عنوان ابزار ارتباطی میان کشورها، کاسته شده است. معهذا، هنوز سفارتخانه‌ها، نمایندگی‌ها و هیاتهای اعزامی، نقش به سزایی در دفاع از منافع خارجی کشورها بر عهده دارند.

از آنجایی که اتحادیهٔ اروپا یک دولت محسوب نمی‌شود، لذا نمی‌تواند در کشورهای دیگر سفارتخانه دائر نماید. اما، شبکه گسترده‌ای از هیأتهای نمایندگی خارجی را در اختیار دارد که به لحاظ فنی نمایندگان کمیسیون محسوب می‌شوند. اتحادیه اروپا در حال حاضر حدود ۱۳۰ هیأت نمایندگی در کشورهای ثالث و ۵ هیأت نمایندگی در سازمانهای بین‌المللی دارد ـ که بر این تعداد افزوده خواهد شد. این امر نشانگر اهمیتی است که اتحادیه اروپا برای جهان خارج قائل است ـ حدود ۱۶۰ کشور جهان نیز استوارنامه‌های خود را رسماً به اتحادیه اروپا تقدیم می‌کنند.

البته، نمایندگیهای اتحادیه اروپا در کشورهای دیگر، علاوه بر مسائل مربوط به سیاست خارجی، به مسائل دیگر نیز می‌پردازند ـ که مهمترین آنها، تقویت تجارت و تضمین منافع شهروندان اروپایی است. اما، سفارتخانه‌های کشورهای عضو و نمایندگیهای کمیسیون در کشور ثالث تقویت و ارتقاء نقش CFSP را دنبال می‌کنند. در همین رابطه، مادهٔ ۲۰ از TEU اظهار می‌دارد: «هیأت‌های نمایندگی کنسولی و دیپلماتیک کشورهای عضو و نمایندگیهای کمیسیون در کشورهای ثالث و کنفرانس‌های بین‌المللی، و نیز نمایندگی‌های آنها در سازمانهای بین‌المللی بایستی به همکاری نزدیک با یکدیگر بپردازند تا مواضع مشترک تصویب شده توسط شورا بدرستی به اجراء درآید.»

مادهٔ ۲۰، در واقع به فرآیندهای جاری در زمینهٔ همکاری و تبادل اطلاعات سفارتخانه‌های

کشورهای عضو و دفاتر نمایندگی اتحادیه در کشورها ثالث و سازمانهای بین‌المـللی، شـتاب بیشتری بخشید. بر این اساس، به عنوان مثال، سفرای کشورها عضو اتحادیه اروپا در سازمان ملل، برای هماهنگی سیاستها، نشست هفتگی دارند و بر روی هم، بر ۷۵ درصد آرای شورای امنیت تأثیر می‌گذارند.

فرآیندهای سیاست‌ها: سیاست دفاعی

ساختار نهادین ESDP در ژوئن ۱۹۹۹ و در جریان اجلاس کـلن، طـراحـی شـد و پس از اصلاحاتی در دسامبر ۱۹۹۹ در جریان اجلاس هلسینکی به تصویب رسید. سپس دورهٔ اجرای آزمایشی آن از مارس ۲۰۰۰ آغاز شد و در نیمهٔ سال ۲۰۰۱ دائمی شد.

ساختار سازمانی ESDP شبیه به CFSP است و این شباهت در زمـینه‌های زیـر بـه چشـم می‌خورد: رابطه با شورای اروپا، شورای وزیران (به استثنای اینکه هر جا که لازم بـاشد وزرای دفاع به اتفاق وزرای خارجه در GAC شرکت می‌کنند و گاهی نـیز خـود بـا یکـدیگر مـلاقات می‌کنند)، نمایندهٔ عالی کمیسیون، و پارلمان اروپا. اختلاف اساسی، هـمانطور کـه از نـمودار ۱–۱۸ پیداست، این است که دو نهاد منحصراً با ESDPمرتبطند. این نهادها، که به همراه COPS، بنابر تصمیم شورای اروپا در ژانویهٔ ۲۰۰۱ تأسیس شدند عبارتند از:

● **کمیتهٔ نظامی اتحادیه اروپا** (EUMC): ایـن کـمیتهٔ مـتشکل از نـمایندگان وزرای دفـاع کشورهای عضو است که ریاست هیأت‌های نمایندگی کشور خود را بر عهده دارنـد، فـقط در برخی موارد خاص است که خود وزرای دفاع ملاقات می‌کنند. وظیفهٔ EUMC ارائهٔ مشورت‌ها و توصیه‌های نظامی به COPS، انجام مشورت‌های نظامی و ایجاد همکاری میان کشورهای عضو در زمینه جلوگیری از مـخاصمات، مـدیریت بـحران، و انـجام وظـائف مـختلف مشـورتی و ارزشیابی در شرائط مدیریت بحران است.

● **کارکنان نظامی اتحادیه اروپا** (EUMS) شامل، پرسنل نظامی کشورهای عضو مأمور به خدمت در اتحادیه می‌شود. این افراد، جزئی از دبیرخانهٔ شورا مـی‌باشند امـا، بـدلیل مسـائل

امنیتی، در ساختمانی که بقیهٔ دبیرخانه مستقر است، فعالیت نمی‌کنند. فعالیت این افراد زیر نظر EUMC صورت می‌گیرد و آنها مشورت‌های تخصصی نظامی لازم را در اختیار ESDP قرار می‌دهند: هشدار سریع، ارزیابی موقعیت و شرائط، و برنامه ریزی استراتژیک.

همکاری توسعه

اتحادیه اروپا و کشورهای عضو آن، بازیگران اصلی صحنهٔ سیاست‌گذاری توسعهٔ بین‌المللی محسوب می‌شوند. تنها این حقیقت گواه مدعای فوق است که کشورهای عضو اتحادیه بر روی هم حدود ۴۵ درصد از کل کمک‌های توسعه را به جامعهٔ بین‌الملل ارائه می‌دهند واتحادیه نیز ۱۰ درصد کمک دیگر نیز به این رقم می‌افزاید. در زمینهٔ کمکهای بشردوستانهٔ بین‌المللی نیز اعضای اتحادیه اروپا بر روی هم حدود ۲۵ درصد از کل این کمکها را عرضه می‌کند و اتحادیه اروپا نیز ۳۰ درصد دیگر را اضافه بر رقم فوق عرضه می‌دارد.

سیاستها

اصول عمومی حاکم بر سیاست توسعهٔ اتحادیه اروپا در فصل بیستم از TEC ـ همکاری توسعه ـ عنوان شده است. در مادهٔ ۱۷۷ از فصل بیستم آمده است:

۱) سیاست جامعهٔ اروپا در زمینهٔ همکاری‌های توسعه، که باید مکمل سیاستهایی باشد که توسط کشورها عضو دنبال می‌شود بر موارد زیر تأکید می‌کند:

ـ کمک به توسعهٔ پایدار اقتصادی اجتماعی کشورهای روبه توسعه و بخصوص آندسته از این کشورها که کمتر توسعه یافته‌اند.

ـ ادغام تدریجی و آرام کشورهای در حال توسعه در اقتصاد جهانی

ـ مبارزه با فقر در کشورهای رو به توسعه

۲) سیاست جامعهٔ اروپا در این عرصه،باید در خدمت اهداف عمومی جامعه مبنی بر توسعه و تحکیم دمکراسی، حاکمیت قانون، احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، قرار گیرد.

۳) جامعه اروپا و کشورهای عضو باید به تعهدات خود و اهداف تعریف شده در چارچوب منشور ملل متحد و دیگر نهادهای بین‌المللی ذیربط، پای بند باشند.

مشارکت فعال اتحادیه اروپا در سیاست‌گذاری توسعه، دلائل تاریخی، اخلاقی و اقتصادی دارد: کشورهای اروپایی، بویژه فرانسه و انگلیس، پیوندهای تاریخی و استواری را در عصر استعمار با بخش‌هایی از جهان در حال توسعه برقرار کرده‌اند. از سوی دیگر دولتهای اروپایی ،کم و بیش معتقدند که به لحاظ اخلاقی باید برای گرسنگی و فقر در جهان اقدامی صورت داد. کشورهای در حال توسعه حدود ۳۰ درصد صادرات اتحادیه اروپا را جذب می‌کنند و اتحادیه از نظر فرآورده‌هایی چون لاستیک، مس و اورانیوم وابسته به کشورهای در حال توسعه است. کمک‌های اتحادیه اروپا به جهان در حال توسعه اشکال مختلفی به خود می‌گیرد که از جمله می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

۱) **ترجیحات عام**: تمامی کشورهای در حال توسعه می‌توانند بدون پرداخت تعرفه، فرآورده‌های صنعتی خود را به اتحادیه اروپا صادر کنند (تنها محدودیت در این زمینه، مقررات کشور مبدأ و محدودیت حجم برخی فرآورده‌ها می‌باشد) بسیاری از فرآورده‌های کشاورزی را نیز می‌توان بدون پرداخت عوارض به اروپا صادر کرد. در فوریه ۲۰۰۱ شورا اصلاحیه‌ای بر "سیستم عام ترجیحات" وضع کرد که به موجب آن همه کالاها (به جز تسلیحات و مهمات)، از مبدأ ۴۸ کشور کمتر توسعه یافتهٔ جهان می‌تواند بدون پرداخت عوارض وارد بازار اروپا گردد. (همین‌جا باید اشاره کنیم که "ترجیحات عام" نسبت به سیاستهای مشابه در GATT/WTO در زمینه کاهش تعرفه‌های تجاری و یکسان سازی شرائط تجاری، از اهمیت کمتری برخوردار است).

۲) **کمک غذایی**: مواد غذایی باید در اختیار کشورهایی قرار گیرد که با کمبود جدی این مواد روبرو می‌باشند.

۳) **کمکهای فوق العاده**: کمکهای فوق‌العاده باید در اختیار آن دسته از کشورها قرار گیرد که دچار حوادث طبیعی و بحران‌های دیگر می‌شوند.

۴) **کمک به سازمان‌های غیردولتی:** اتحادیه اروپا باید به طرح‌هایی که تحت نظر سازمان‌های غیردولتی کشورهای در حال توسعه اجراء می‌شوند کمک کند.

علاوه بر اشکال عام فوق، اتحادیه اروپا کمک‌های خاصی را نیز در اختیار کشورهایی قرار می‌دهد که با آنها روابط خاص دارد. این روابط ویژه، شکل همکاری‌های اقتصادی، تجاری، صنعتی، فنی و مالی به خود می‌گیرد. یکی از بزرگترین و گسترده‌ترین این همکاری‌ها، قراردادی است که اتحادیه اروپایی بر اساس موافقتنامه مشارکت Cotonou در سال ۲۰۰۰ با کشور بنین امضاء کرد. قرارداد دیگری نیز منعقد گردیده که ارتباط اتحادیه اروپا را با ۷۷ کشور آفریقا، کارائیب و پاسیفیک (ACP) برقرار می‌کند. هر یک از این کشورها، حداقل با یکی از اعضای اتحادیه اروپا پیوندهای تاریخی دارند، که از دوران استعمار بر جای مانده است. قرارداد Cotonou که بیست سال از عمر آن می‌گذرد و هر پنج سال یکبار مورد بازنگری قرار گرفته است، جایگزین کنوانسیون لومه "شد که از سال ۱۹۷۵ تنظیم کنندهٔ روابط EU-ACP بود. موافقتنامهٔ Cotonou، ادامه دهندهٔ محورهای اصلی کنوانسیون لومه است. از جملهٔ این محورها می‌توان از موارد زیر نام برد: دسترسی آزادانهٔ کشورهای ACP به بازار اروپا (که با لیبرالیزاسیون تجاری در جهان اهمیت آن در حال کاهش است)، طرحهای مربوط به تثبیت عواید صادراتی، و صندوق عمران اروپا (EDF) که کمکهای مالی لازم را در اختیار طرحهای توسعه در کشورهای ACP قرار می‌دهد ـ نهمین دورهٔ فعالیت صندوق که از سال ۲۰۰۰ تا ۲۰۰۵ ادامه داشت بالغ بر ۱۵/۲ میلیارد یورو (از جمله ۱/۷ میلیارد یورو از EIB) کمک در اختیار کشورهای مزبور قرار داد که باید به این رقم ۱۰ میلیارد یورو اعتبارات جذب نشدهٔ دورهٔ قبل را نیز افزود.

اما، Cotonou تغییرات قابل ملاحظه‌ای را نیز در سیستم لومه بوجود آورد. این تغییرات تحت تأثیر عوامل زیرصورت گرفت: پی بردن به این که اکثر کشورهای ACP نتوانسته‌اند وضعیت استقلال اقتصادی خود را تحت سیستم لومه بهبود بخشند و جایگاه مناسب خود را در اقتصاد جهانی بدست آوردند، اعتراف به وجود تنوع فزاینده میان کشورهای ACP، و اعمال فشار سازمان تجارت جهانی برای لیبرالیزاسیون تجارت جهانی. مهمترین تغییراتی که Cotonou

انجام داد به قرار زیر است:

ـ جای سیستم واحد تجارت ترجیحی را ایجاد مناطق آزاد تجاری در مناطق (FTA)[۱] گرفت که هر یک از این مناطق، چند کشور ACP را شامل می‌شود. به نظر می‌رسد، این اقدام موجب توسعهٔ تجارت و سرمایه گذاری گردیده است.

ـ با وجود حرکت عمومی به سوی ایجاد مناطق آزاد تجاری، Cotonou بیش از لومه، تفاوت‌ها و تمایزات میان کشورهای ACP را به رسمیت شناخته است و بویژه کشورهای توسعه یافته‌تر ACP سریعتر از کشورهای کمتر توسعه یافته این منطقه به سوی آزادسازی تجاری حرکت می‌کنند.

ـ تاکید فزاینده بر نقش بخش خصوصی در افزایش سرمایه گذاری در کشورهای ACP.

ـ همکاری سیاسی با تأکید بر تقویت فرآیندهای دمکراتیک، حسن مدیریت، احترام به حقوق بشر و جامعهٔ مدنی در کشورهای ACP. کمک‌های توسعه ار دو طریق تأمین مالی می‌شوند. اول کمک‌های غیر EDF که در بودجه اتحادیه اروپا پیش‌بینی می‌شود. حدود چهار درصد این بودجه، و بالغ بر نیمی از منابع مالی فوق به کمک مالی به کشورهای غیر ACP اختصاص یافته و نیمی دیگر نیز برای کمکهای غذایی هزینه می‌شود. دوم، کمک‌های EDF از طریق منابع خاصی که کشورهای عضو عرضه می‌دارند تأمین می‌شود. از مجموع کمک‌های EDF و غیر EDF، کشورهای حاشیهٔ صحرای آفریقا (حدود ۶۰ درصد) جنوب آسیا (حدود ۱۰ درصد) و آمریکای لاتین و کارائیب (بالغ بر ۱۰ درصد) بیشترین نفع را می‌برند..

باید خاطرنشان کرد که سیاست توسعه در اتحادیه اروپا، به موازات سیاستهای ملی به پیش برده می‌شود. بر خلاف سیاست تجاری، اتحادیه اروپا کارنامهٔ درخشانی در زمینه سیاست‌گذاری توسعه ندارد. در برخی از جنبه‌های سیاست توسعه، اتحادیه اروپا نقش پررنگ‌تری ایفاء می‌کند، ضمن اینکه در برخی زمینه‌ها نیز، اعضاء اتحادیه نقش آفرین اصلی می‌باشند و اتحادیه اروپا، در بهترین حالت، فقط نقش مکمل، پشتیبان و هماهنگ کنندهٔ سیاستهای ملی توسعهٔ را ایفاء

می‌نماید. بنابراین جنبهٔ تجاری سیاست توسعه، در رابطهٔ مستقیم با اتحادیه اروپا قرار می‌گیرد اما، در زمینه کمک‌های مالی، کشورهای عضو هستند که نقش اصلی را ایفاء می‌کنند.

برخی مواقع اصطکاک‌هایی میان کشورهای عضو و نهادهای اتحادیه اروپا (بویژه کمیسیون اروپا) بر سر سیاستهای توسعه بروز می‌کند. علت این برخوردها، اختلاف اهداف، اولویتها و منافع این کشورها در عرصهٔ مسائل مربوط به سیاست‌گذاری توسعه است. به نوشته هالند (Holland): «به عنوان مثال، سیاست توسعه‌ای که فرانسه از آن تبعیت می‌کند همچنان خصلت تو استعماری دارد. ایتالیا از یک راهبرد تجاری تبعیت می‌کند. انگلیس بر حسن مدیریت تأکید می‌نماید در حالیکه کشورهای شمال اروپا بر تعدیل فقر پافشاری می‌کنند». هنگامی که کشورهای عضو اتحادیه، از کمک اقتصادی برای پیشبرد اهداف سیاسی و اقتصادی ملی خود استفاده می‌کنند، اصطکاک‌ها شدت می‌گیرد. به منظور هماهنگ سازی سیاستها و فعالیتهای اتحادیهٔ اروپا و کشورهای عضو، در سالیان اخیر، تلاشها بر تقویت همکاری، تداوم، انسجام و یکپارچگی فعالیت‌های اتحادیه و اعضاء متمرکز شده است.

فرآیندهای سیاست‌گذاری

اتحادیه اروپا تصمیمات مختلفی را در رابطه سیاست توسعه اتخاذ می‌نماید. مانند دیگر عرصه‌های سیاست‌گذاری، نقش آفرینان و روشهای آن بسیار متفاوتند.

در رابطه با نقش آفرینان، مهمترین بازیگران به قرار زیر می‌باشند: شورای امور عمومی و روابط خارجی (قبلاً شورای توسعه فعالیت می‌کرد که در قالب اصلاحات سویل منحل شد. بنابراین، وزرای توسعه، هم اکنون در مواردی که موضوع به آنها مربوط می‌شود در جلسات GAC شرکت می‌کنند)، کمیسیون توسعه، اداره کل (DG)توسعه، کمیتهٔ توسعه و همکاری پارلمان اروپا، هیأت‌های نمایندگی کشورهای در حال توسعه در بروکسل (که وظیفهٔ آنها تدارک طیف گسترده‌ای از اطلاعات برای دستگاههای ذیربط است) و هیأت‌های نمایندگی کمیسیون اروپا در کشورهای در حال توسعه (که از جمله وظائف آنها، مسئولیت نظارت بر کمکهای

توسعه است).

در رابطه با روشهای تصمیم سازی، باید به نوع تصمیمی که اتخاذ می‌شود توجه نمود. به عنوان مثال، وقتی شورا قصد انتشار بیانیه و یا قطعنامه دربارهٔ مسئله‌ای دارد، مجبور نیست که در این مورد با پارلمان اروپا مشورت کند و می‌تواند مستقل عمل نماید. البته، در این موارد شورا خیلی محتاطانه عمل می‌کند و بیانیهٔ مزبور را فقط پس از دریافت پیشنهادات کمیسیون اروپا یا گروههای کاری مربوطه، منتشر می‌کند. اگر یک قرارداد صرفاً تجاری مطرح باشد، به موجب مادهٔ ۱۳۳ (که در سطور قبل اشاره شد) کمیسیون و شورا به بازیگران اصلی صحنهٔ تبدیل می‌شوند. در این حالت شورا براساس QMV عمل می‌کند و پارلمان اروپا نیز هیچ نقشی ایفاء نمی‌نماید. وقتی قراردادهای همکاری و اتحاد مطرح می‌گردد، به موجب مادهٔ ۳۰۰ عمل می‌شود که با روش اکثریت نسبی قراردادهای همکاری و با روش اجماع قراردادهای اتحاد را بررسی می‌کند، و فرآیند توافق برای همه قراردادهای اتحاد و برخی از قراردادهای همکاری اعمال می‌گردد که قدرت پارلمان را افزایش می‌دهد.

همانطور که در سطور قبل اشاره شد، موافقتنامهٔ Cotonou مهمترین قرارداد از سلسله قراردادهایی است که اتحادیه اروپا در زمینهٔ همکاریهای توسعه منعقد کرده است. بنابراین جا دارد در اینجا اندکی بیشتر به آن بپردازیم. این قرارداد، ساختار نهادین خاص خود را دارد که با ساختار پیش بینی شده در کنوانسیون لومه متفاوت است. سه ارگان اصلی در این ساختار وجود دارد. اول، شورای وزیران که متشکل از اعضای شورای وزیران اتحادیه اروپا، یک عضو از کمیسیون اروپا و یک عضو از هر یک از دولتهای ACP است. شورا حداقل سالی یک جلسه دارد و در این جلسه تصمیمات مهم سیاسی و سیاست‌گذاری را در چارچوب قرارداد مزبور، اتخاذ می‌نماید. تصمیمات در این شورا، معمولاً به اتفاق آراء اتخاذ می‌شود و آنجایی که اختلاف نظر میان دو طرف بروز کند با اتکاء به اصل حکمیت حل و فصل می‌شود. حکمیت نیز با روش‌های دیوان دائمی حکمیت بین سازمانهای بین‌المللی انجام می‌شود. ارگان دوم، کمیتهٔ سفر است که با شرکت نمایندهٔ هر یک از کشورهای عضو، نمایندهٔ کمیسیون اروپا، و نماینده هر یک از

کشورهای ACP تشکیل می‌شود. این کمیته حداقل سالی دو جلسه دارد و وظیفهٔ آن کمک به شورای وزیران و ارائهٔ مشورتهای لازم به آنها، نظارت بر اجرای قرارداد و بررسی میزان پیشرفت در جهت نیل به اهداف آن، و ایجاد هماهنگی و نظارت بر عملکرد کمیته‌ها و ارگانهای فرعی متعددی است که زیر چتر قرارداد فعالند. بالاخره، «مجمع مشترک» که متشکل از تعداد مساوی از اعضای پارلمان اروپا و پارلمان‌ها یا نمایندگان ملی کشورهای ACP است. این مجمع نیز سالی دو جلسه دارد و به عنوان یک ارگان مشورتی عمل می‌کند.

بعد خارجی سیاستهای داخلی

بسیاری از سیاستهای داخلی اتحادیه اروپا، ابعاد خارجی قابل ملاحظه‌ای دارند. مثلا، سیاست حمل و نقل و ترابری این اتحادیه، باید با بررسی ترتیبات ترابری و وضعیت راههای کشورهای همسایه و مسائل مربوط به حمل و نقل هوایی و دریایی در سطح جهان تنظیم و تدوین شود. سیاست انرژی اتحادیه نیز باید با توجه به سیاستهای کشورهای عرضه کنندهٔ انرژی، در زمینهٔ حقوق، ضمانت و شرائط دسترسی به منابع تنظیم گردد. سیاست زیست محیطی اتحادیه هم باید با توجه به وضعیت و سیاست زیست محیطی کشورهای دور و نزدیک در زمینهٔ مسائلی چون تغییر آب و هوای زمین، پیامدها و جنبه‌های متنوع پدیدهٔ آلودگی هوا، زمین و آب تدوین شود.

اتحادیه اروپا نمی‌تواند به عنوان نمایندهٔ کشورهای عضو، به انعقاد قراردادهای خارجی بپردازد. اما، دیوان عدالت اعلام کرده است که اتحادیه اروپا می‌تواند دربارهٔ جنبه‌های خارجی سیاستهای داخلی تحت نظر خود، تصمیم‌گیری نماید. اینکه ابعاد این اختیار چه حد است و تحت چه شرائطی قابل اجرا است، سالهاست که مورد بحث و مناقشه قرار دارد، اما همگان بر اصل «موازی گری»[1] اتفاق نظر دارند که به موجب آن قدرت‌های قانون گذار داخلی اتحادیه می‌توانند در عرصه‌هایی که در مسائل داخلی اتحادیه اختیار دارند در همان عرصه‌ها نیز

1. Parallelism

می‌توانند به مذاکره و انعقاد قراردادهای خارجی بپردازند.

روش‌هایی که تحت آن اتحادیه اروپا می‌تواند به انعقاد قراردادهای خارجی در زمینهٔ سیاستهای داخلی خود بپردازد، در مادهٔ ۳۰۰ از TEC ذکر شده است و بسته به نوع قرار داد، از روشهای متفاوتی استفاده می‌شود. یک قرارداد نسبتاً ساده که هیچ مشکل سازمانی یا بودجه‌ای نداشته باشد باید همان مسیری را طی کند که در مادهٔ ۱۳۳ ذکر شده است با این تفاوت که در اینجا باید پارلمان اروپا نیز مورد مشورت قرار گیرد. برعکس، قراردادهایی که حاوی موادی با مضمون همکاری گسترده و یا اتحاد باشد باید مسیر، «پیچیده‌تر»ی نسبت به قراردادهای قبل طی کنند ـ از جمله، لزوم اجماع در شورا در مورد قراردادهای اتحاد، و تصویب پارلمان اروپا در مورد بعضی قراردادهای همکاری و همهٔ قراردادهی اتحاد.ـ

به این ترتیبات پیچیده، یک پیچیدگی دیگر نیز اضافه شده که همانا تقسیم شدن مسئولیت انعقاد قراردادهای خارجی در زمینهٔ سیاستهای داخلی، میان ارگانهای مختلف اتحادیه اروپا است. وقتی مسئولیت‌ها میان اتحادیه و دولتهای عضو تقسیم شود، نزاع بر سر صلاحیت‌ها بالا می‌گیرد. اتحادیه اروپا از دو طریق در مذاکرات بین‌المللی در حوزه سیاستهای داخلی مشارکت می‌ورزد. از یکسو، هر کجا که فقط اتحادیه حق مذاکره داشته باشد ـ مانند مسائل مربوط به ماهیگیری ـ کمیسیون اروپا به عنوان نماینده اتحادیه اروپا عمل می‌کند و از سوی دیگر، وقتی مسئولیت بین اتحادیه و اعضاء تقسیم شود، کمیسیون به نمایندگی از طرف اتحادیه، و نمایندگیهای ملی از طرف دولتهای متبوع خویش در مذاکرات شرکت می‌نمایند.

معهذا، در برخی عرصه‌های سیاسی، توزیع صلاحیت‌ها بسیار دشوار است. «برترون» و فوگلر (Bretherton & Voglar) مثال خوبی برای این پیچیدگی ذکر کرده‌اند. مثال آنها دربارهٔ "کنوانسیون بازل در زمینه زباله‌های خطرناک" است: این مسئله، جنبه‌های مختلفی دارد، برخورد با جنبه تجاری آن در صلاحیت جامعه است. جنبه کمک‌های علمی و توسعهٔ آن که بر عهدهٔ دولتهای عضو می‌باشد و جنبه‌های زیست محیطی آن که صلاحیت آن بر عهدهٔ اتحادیه و دولتهای عضو می‌باشد. این پیچیدگی و تعدد صلاحیت‌ها، هماهنگ سازی داده‌های اطلاعاتی

بدست آمده در جریان نشست‌های بین‌المللی را بسیار دشوار ساخته است. این امر، خود موجب تضعیف قدرت اتحادیه می‌گردد. اما در این امر نباید اغراق کرد. مثلاً در عرصهٔ سیاستهای زیست محیطی، اتحادیه اروپا یک بازیگر جهانی محسوب می‌شود. به عنوان مثال در بیش از ۳۰ موافقتنامهٔ چند جانبهٔ زیست محیطی ـ از جمله موافقتنامه‌های حفاظت از لایهٔ اوزون، جابه جایی زباله‌های خطرناک در فراسوی مرزها و انبارکردن آنها، بیابان زدایی و حفاظت ار محیط زیست دریایی (شامل چندین موافقتنامه در زمینه حفاظت از محیط‌های دریایی مختلف)، اتحادیه اروپا نقش پررنگ و با اهمیتی ایفاء می‌نماید. ولی در سیاست‌گذاری دربارهٔ برخی عرصه‌های سیاست زیست محیطی، (از جمله تغییرات آب و هوایی و تنوع بیولوژیک) اگر اتحادیه اروپا را رهبر خطاب کنیم به خطا نرفته‌ایم. به عنوان مثال، در مورد تغییرات آب و هوایی، نقش اروپا در تصویب پیمان «کیوتو» در سال ۱۹۹۷ تعیین کننده بود. به موجب این پیمان، حجم گازهای گلخانه‌ای در آتمسفر باید کاهش پیدا کند. پس از مخالفت آمریکا با این پیمان در سال ۲۰۰۱، اروپا همچنان بر لزوم اجرای آن پافشاری نموده است.

یک علت اصلی برای آنکه اروپا معمولاً می‌تواند نفوذ خود را در زمینهٔ سیاست‌گذاری حتی در مقاطع بسیار «دشوار» اعمال نماید، این است که اروپا در مذاکره با طرف‌های سوم مهارت فراوان دارد. حتی وقتی اروپا از مناقشات درونی رنج می‌برد، همیشه قبل از آغاز مذاکرات خارجی، در زمینهٔ مسائلی چون صلاحیتها، اهداف سیاسی، و رهبری مذاکرات، به توافق رسیده است. از این گذشته در طول مذاکرات نیز، هر گاه لازم به نظر می‌رسد جلساتی به منظور ایجاد هماهنگی را تشکیل می‌شود.

یک نمونه از این تطابق و هماهنگی، در ماههای قبل از برگزاری کنفرانس وزارتی سازمان تجارت جهانی، حاصل شد. این کنفرانس در دسامبر ۱۹۹۶ در سنگاپور برگزار گردید. از آنجایی که برخی مسائل مطروحه در این کنفرانس، از ماهیت مختلط برخوردار بود ـ یعنی بررسی آن هم بر عهدهٔ اتحادیهٔ اروپا و هم برعهده دولتهای عضو است مانند بحث خدمات و مالکیت معنوی ـ هم کمیسیون و هم شورای اروپا وقت بسیاری را صرف آن کردند و تلاش نمودند اهداف کلی را

که باید توسط جامعهٔ اروپا و کشورهای عضو تعقیب شود، فرمولبندی نمایند. برای آمادگی بیشتر جهت شرکت در کنفرانس، چند جلسه با شرکت وزاری خارجه و یک جلسهٔ غیررسمی با حضور ورزای بازرگانی کشورهای عضو برگزار شد که در آنها، گزارشها، ارتباطات و پیشنهادهای تهیه شده بوسیله کمیسون اروپا در مورد مسائلی چون تجارت و محیط زیست، مذاکره درباره توافقنامه‌ای در زمینهٔ تکنولوژی اطلاعات، و ارتباطات بنیادین مخابراتی، مورد بررسی قرار گرفت.

این مقدمات، همیشه به اتفاق مواضع و رعایت مقررات توسط همهٔ اعضاء منجر نمی‌شود اما، در اکثر موارد چنین می‌شود.

مشکلات استمرار و نمایندگی کردن

در مادهٔ سوم از مقررات عمومی TEU آمده است: «اتحادیه، ثبات و تداوم کلیهٔ فعالیتهای خارجی خود را در چارچوب سیاستهای امنیتی اقتصادی، توسعه و روابط خارجی، تأمین و تضمین می‌کند. شورا و کمیسیون مسئول این امر هستند و برای نیل به آن، با یکدیگر همکاری می‌نمایند.»

ثبات و تداوم، عامل کلیدی در ارزیابی میزان تأثیر و موفقیت نقش آفرینان جهانی در جهان امروز است. معهذا، تأمین تداوم و پیوستگی سیاستگذاری در اتحادیه اروپا، بویژه در عرصهٔ مناسبات خارجی، بسیار دشوار است و مثال‌های متعددی می‌توان برای این امر برشمرد: سیاستهای اتخاذ شده در قبال CEECs، فرآیند صلح خاورمیانه، سومالی، روآندا.... در این موارد یا اتحادیه اروپا به مرور زمان از سیاستهای خود روی گردانده و یا اینکه کشورهای عضو سیاست هماهنگی با یکدیگر اتخاذ نکرده‌اند. دلائل متعدد و در عین حال بهم پیوسته‌ای را می‌توان برای دشواری نیل به ثبات و تداوم سیاستها در اتحادیه اروپا برشمرد که برخی از آنها به قرار زیر می‌باشند:

- گسترش سریع مناسبات و منافع خارجی اتحادیه اروپا

● تنوع بازیگران و فرآیندهایی که در روند سیاست‌گذاری خارجی اتحادیه دخالت دارند.
● نقاط ضعف و قوت اتحادیه در برخی از عرصه‌های سیاست‌گذاری، بخش اعظم این مشکل به آن دسته از سیاستهای داخلی مربوط می‌شود که دارای بعد خارجی می‌باشند.
● جهت‌گیری‌ها و اولویت‌های متناقض کشورهای عضو در بسیاری از عرصه‌های سیاست‌گذاری.
● سطوح متفاوت توسعهٔ سیاستگذاریها در اتحادیه اروپا ـ از سیاست مشترک تجاری گرفته تا سیاست جدید نظامی و امنیتی.

البته روش‌ها، مکانیسم‌ها و ترتیباتی برای کاهش مشکلات موجود در رابطه با ثبات و تداوم، وجود دارد که مهمترین آنها، برگزاری نشست‌های متعدد مقامات ارشد، انعقاد جلسات متعدد داخلی و مشترک میان نهادها به منظور ایجاد هماهنگی در فعالیتها و سیاستهای خارجی می‌باشد. به عنوان مثال، ساختار هماهنگ سازی در داخل کمیسیون اروپا به قرار زیر می‌باشد:

ـ گروه Relex در داخل کمیسیون، بر حسب نوع دستور کار، کمیسیونرهای روابط خارجی، تجارت، توسعه، و اقتصاد راگردهم می‌آورد.

ـ گروه Relex مدیران کل، که نه تنها مدیران کل پنج DG را گردهم می‌آورد، بلکه دبیرکل و رئیس خدمات حقوقی را هم شامل می‌شود و هر گاه لازم باشد از DG هایی چون کشاورزی و رقابت نیز برای شرکت در گروه دعوت به عمل می‌آید.

ـ گروههای خدماتی داخلی که مقامات همهٔ DG هایی راکه به یک دستورکار خاص مربوط می‌شوند، گردهم می‌آورند. برخی از این گروهها، دائمی هستند مانند گروهی که درباره سازمان تجارت جهانی فعالیت می‌کند. اما، اغلب آنها فقط هنگامی که لازم است جلسه منعقد می‌کنند. هیچ گروه خدماتی به کشوری خاص اختصاص ندارد. اما، اگر یک مسئله خاص در رابطه با کشوری بروز کند، احتمالاً یک سند پیش نویس آن از جانب نمایندهٔ آن کشور در DG روابط خارجی تهیه می‌شود و میان اعضاء پخش می‌شود که ممکن است موجب برگزاری جلسهٔ یک گروه خدماتی گردد که در آن تمامی طرفین ذینفع شرکت می‌کنند.

این ترتیبات هماهنگ‌کننده، تاکنون به موفقیتهایی نائل شده است که آنرا مدیون افزایش و تقویت چندجانبه‌نگری در سیاست‌گذاری‌های خارجی می‌باشند. به عنوان مثال، موافقتنامه‌های متعدد همکاری و اتحاد که تاکنون اتحادیه اروپا با کشورهای ثالث منعقد کرده است و عرصه‌هایی چون تجارت، توسعه و ایجاد دمکراسی، ترتیبات حقوق بشر و مقررات و قوانین خاص برای گفتگوی سیاسی میان شرکای سیاسی را شامل می‌شود، خودگواه این مدعاست.

مسئلهٔ ثبات و تداوم سیاستها، رابطه‌ای نزدیک با مشکل نمایندگی دارد. این مسئله نخستین بار در اوائل دههٔ ۱۹۷۰ توسط «هنری کیسینجر» وزیر خارجهٔ وقت آمریکا مطرح شد. وی این سئوال را مطرح کرد: چه کسی از جانب اروپا سخن می‌گوید؟ وقتی اتحادیه اروپا در نشست‌های بین‌المللی شرکت کند و یا در برخی نقاط جهان حضور پیدا کند، ماهیت نمایندگان آن، برحسب شرائط، بسیار فرق می‌کند. به عنوان مثال، در شرائط حاد سیاسی، نمایندهٔ اروپا را ترکیبی از وزیر خارجه، نمایندهٔ عالی CFSP و کمیسیونر روابط خارجی اتحادیه اروپا تشکیل می‌دهند. بعلاوه، ممکن است از ظرفیت برخی از اعضاء نیز برای کمک به این تیم استفاده شود. برعکس، اگر مسئله به امور پولی بین‌المللی مربوط شود، احتمالاً ترکیبی از وزیر دارایی، کمیسیونر مسائل اقتصادی و پولی (هر دوی آنها نماینده ۱۵ عضو اتحادیه می‌باشند)، رئیس بانک مرکزی اروپا، برخی از وزاری دارایی و رؤسای بانک‌های مرکزی کشورهای عضو (بویژه از سه عضو خارج از منطقهٔ یورو) نمایندگی اتحادیه را برعهده خواهند داشت.

ماهیت مشکل نمایندگی را شاید بتوان به بهترین شکل در مواضع نمایندهٔ عالی CFSP و کمسیونر روابط خارجی، مشاهده نمود. علیرغم همکاری نزدیک «سولانا» و «پاتن» ـ «سولانا» به عنوان نماینده عالی، مسئول جمع‌آوری نقطه نظرات اعضاء دربارهٔ مسائل مربوط به CFSP و تبدیل آنها به یک سیاست منسجم و مؤثر است. در حالیکه «پاتن» به عنوان کمیسیونر روابط خارجی، بیشتر بر جنبه‌های اجرایی این سیاستها تأکید می‌کند ـ همگان اذعان دارند که اگر این دو پست در هم ادغام می‌شد، بازده و راندمان به مراتب بهتری داشت.

نکات پایانی

در این فصل، مشاهده کردیم که اتحادیه اروپا می‌تواند به یک نقش آفرین بزرگ در صحنه بین‌المللی تبدیل گردد که نفوذ و تأثیر قابل ملاحظه‌ای را در سیاست تجاری جهان امروز از خود باقی بگذارد. همچنین تأثیر اتحادیه در عرصهٔ مسائل زیست محیطی، توسعه و برخی عرصه‌های دیگر غیرقابل انکار است. نفوذ اتحادیه اروپا در عرصهٔ سیاست امنیتی و خارجی نیز رو به افزایش است. همانطور که «گینز برگ»[1] بدرستی خاطرنشان کرده است، نتایج سیاست خارجی اتحادیه بسیار امیدوارکننده می‌باشد. تأثیر سیاست خارجی اتحادیه بر کشورهای غیرعضو و بر مسائل و عرصه‌های مختلف بین‌المللی، غیرقابل انکار است.

مسئله‌ای که ممکن است در آینده نزدیک بروز کند این است که آیا اتحادیه اروپا می‌تواند از یک نقش آفرین متوسط در صحنه‌های سیاسی و امنیتی، به یک بازیگر بزرگ تبدیل شود؟ طی سالهای اخیر، مکانیسم‌هایی برای این تحول پیش‌بینی و فراهم شده است اما، این مکانیسم‌ها هنوز متکی به روابط میان دولتها می‌باشد. همانطور که برخی از ناظران بدرستی اشاره کرده‌اند، CFSP، با ایجاد نمایندگی عالی، COPS، و کمیسیونر روابط خارجی ـ«بروکسلی» شده است اما، «اروپایی» نشده است .این نقص، بویژه در عرصه مسائل فراملی، تصمیم‌سازی، نظارت و اجراء، بوضوح مشاهده می‌گردد.

در هر حال، فقط توسعهٔ ظرفیت نهادین، برای تبدیل شدن CFSP به یک نهاد تمام عیار و مسئول کافی نیست. همانطور که «فاسترکامرون» یکی از مقامات شاغل در کمیسیون اروپا که در عرصه مناسبات خارجی فعالیت می‌کند بدرستی خاطرنشان کرده است:

«تجربهٔ گذشته نشان می‌دهد که فقط ساختاری مناسب برای ایجاد انسجام و کارآیی در عرصهٔ سیاست خارجی و امنیتی، کافی نیست. باید برای بکارگیری مؤثر این ساختارهاو تحقق یک CFSP واقعی، ارادهٔ سیاسی وجود داشته باشد. بوجود آمدن این اراده نیز خود مستلزم افزایش و تعمیق آگاهی کشورهای عضو از منافع مشترک و نیز درک این نکته است که منافع ملی را بطور

---

1. Ginsberg, 1999 and 2001

جمعی و مشترک، بهتر می‌توان تأمین کرد.»[۱]

اما، نمی‌توان اینطور هم فرض کرد که اتحادیه اروپا هرگز به یک نقش آفرین عمده در صحنهٔ مسائل سیاسی و امنیتی جهان تبدیل نخواهد شد. البته، موانع متعددی بر سر این راه قرار دارد اما، نباید فراموش کرد که طی سالیان اخیر، موانع بسیاری که فتح‌ناپذیر مـی‌نمودند از سـر راه برداشته شده‌اند. به عنوان مثال، روابط خاصی که برخی کشورهای عضو اتحادیه اروپا با برخی از بخش‌های جهان برقرار کرده‌اند، به موازات گمرنگ شدن روابـط تـاریخی کشـورها، چـندان مشکل ساز نبوده است. دشواریهای ناشی از «شبه بیطرفی» برخی از اعضای اتـحادیه، پس از پایان گرفتن جنگ سرد برطرف شده است. و آندسته از کشورهای عضو اتحادیه نیز که بیش از دیگران بر حق حاکمیت ملی خود تأکید می‌کردند، در سالیان اخیر پی برده‌اند که مسائل خارجی و امنیتی را بهتر می‌توان در چهارچوب اتحادیه اروپا حل و فصل کرد.

فصل نوزدهم

تأثیرگذاریها و کنترل‌های ملی بر فرآیندهای اتحادیه اروپا

دولتها
پارلمانها
دیوان‌ها
سطوح زیر ـ ملی حکومت
نظرات شهروندان
منافع
نکات پایانی

بیشترین بهایی که کشورهای اروپایی برای عضویت در اتحادیه اروپا می‌پردازند، دست شستن قابل توجه آنها از حق خویش در قانونگذاری است. در برخی از عرصه‌های سیاستگذاری (مانند کشاورزی و بخصوص تجارت خارجی) قدرت ملی تا حدود زیادی محدود گردیده است. علت اینکه کشورهای اروپایی حاضر شده‌اند این ضربه به حاکمیت ملی خود را پذیرا شده و با کمال میل در تصمیم‌گیریهای جمعی مشارکت نمایند این است که تصمیم‌گیرندگان ملی، که از حمایت بخش‌های بزرگی از مردم خویش برخوردارند، معتقدند که اینکار به سود منافع ملی کشورشان است. توازن میان منافع و مضررات این گرایش، از یک کشور

پیوستن به اتحادیه اروپا بیش از آنچه که از دست می‌دهند به دست می‌آورند.

اما به نظر می‌رسد تعلق به اتحادیه اروپا مستلزم دقت و هشیاری فراوان است. زیرا باید به نحوی صورت گیرد که منافع ملی را به بهترین نحو تأمین کرده و از آن دفاع نماید. اما، از آنجایی که از یکسو در اتحادیه اروپا برای تعریف منافع ملی اختلاف نظر شدیدی وجود دارد و از سوی دیگر نهادها، جنبش‌ها، آژانس‌ها و احزاب مختلفی در عرصه ملی وجود دارند که مایلند خود را مطرح کرده و نظرات خویش را به کرسی بنشانند، لذا، عوامل مختلف و بی‌شماری در فرآیند تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا مداخله کرده و این روند را متأثر می‌سازند.

اگرچه ماهیت دقیق این عوامل در هر کشور با کشور دیگر متفاوت است (و این تفاوت ناشی از سیستم‌های متفاوت سیاسی، و سنت‌ها و فرهنگهای متنوع می‌باشد) اما، می‌توان آنها را در مفهوم وسیع خود، در هفت کانال اساسی دسته‌بندی کرد: دولت‌ها، پارلمان‌ها، دادگاهها، دولتهای محلی، نظرات شهروندان، احزاب سیاسی و گروههای ذینفوذ.

دولتها

طبیعی است که دولت از قدرتمندترین موضع برای اعمال کنترل‌های ملی و اعمال نفوذ بر فرآیندهای اتحادیه اروپا برخوردار می‌باشد. این امر را به وضوح می‌توان در روابط میان آنها با کمیسیون و شورای وزیران اروپا دید.

تاثیرگذاری بر کمیسیون

همانطور که در فصل ۸ نشان داده شد سیستم انتصاب کمیسیونرها بنحوی است که همه کشورهای عضو از حضور نمایندگانشان در کمیسیون اطمینان دارند.

نفوذ بالقوه شورا بر کمیسیون اروپا، بدان معنی نیست که کمیسیونرها یا مقامات کمیسیون اروپا، نمایندگان دولت محسوب می‌شوند. آنها در بخش اعظم فعالیتهای خویش، منافع گسترده اتحادیه اروپا را در نظر می‌گیرند و فقط مجری دستورات دریافتی از پایتخت‌های ملی

نمی‌باشند. اما، طبیعی است که کمیسیونرها یا مقامات رسمی کمیسیون اروپا، با نظر مثبت به پیشنهادهایی بنگرند که از سوی کشور متبوعشان مطرح می‌گردد. دولت‌ها نیز در تلاش برای یافتن نظرات موافق درکمیسیون اروپا، بر روی هموطنان خویش بیشتر حساب می‌کنند (اگر چه الزاماً و همیشه چنین نیست: مقامات ملی، به ویژه نمایندگان دائمی کشورها، تماس‌های گسترده‌ای را در سطح کمیسیون برقرار می‌کنند که می‌توانند در صورت لزوم از این تماس‌ها به بهترین نحو بهره‌برداری نمایند.)

برای اعمال نفوذ، اعمال فشار، تشویق و ترغیب کمیسیون اروپا، اهرم‌های فراوانی در اختیار دولت‌هاست، از جمله امکانات رسمی در این رابطه، گروههای کارشناسانی است که مشورتهای لازم را در همه امور در اختیار کمیسیون قرار می‌دهند، کمیته‌های مدیریتی و اداری که کمیسیون اروپا از طریق آنها وظایف اجرایی خویش را عملی می‌سازد، جلسات بی‌شماری که در چارچوب سیستم شورای وزیران (از سطح گروههای کاری به بالا) برگزار می‌شود و کمیسیون همیشه در این جلسات حضور دارد. امکانات غیر رسمی نیز طیف گسترده‌ای را از تماس تلفنی یک وزیر با یک کمیسیونر گرفته تا شرکت نمایندگان یک گروه کاری در ضیافت نهار یک مقام رسمی کمیسیون اروپا شامل می‌شود.

باید توجه داشت که اعمال نفوذ دولتها بر کار و تفکر کمیسیون، همیشه چیز بدی نیست، بلکه برعکس، در مواردی این اعمال نفوذ می‌تواند راهگشا باشد. به عنوان مثال، تماس‌های غیر رسمی و اعمال نفوذ دولت‌ها، می‌توانند چشم انداز قانونی شدن برخی از پیشنهادات را امیدوار کننده‌تر سازد. اما، این اعمال نفوذ هنگامی ناسالم و زیانبار می‌گردد که دولت‌ها سعی نمایند از طریق هموطنان مسئول خود درکمیسیون، پیشنهاد یا طرحی را به‌کرسی بنشانند و یا اینکه زد و بند چند کشور به اعمال نفوذ ناموجه در سیاست‌گذاری‌های یک بخش کلیدی منجر گردد (به عنوان مثال، فرانسه، بارها و بارها به اعمال نفوذ ناموجه در بخش کشاورزی متهم شده است).

تأثیرگذاری بر شورا

پتانسیل تأثیرگذاری هر دولت بر آنچه در شورا اتفاق می‌افتد به عوامل مختلفی بستگی دارد.

اندازه کشوری که نمایندگی می‌شود

در اکثر موضوعات سیاست گذاری تأثیرگذاری اعضای بزرگتر اتحادیه اروپا بیشتر از کشورهای کوچک‌تر است. این تنها بدلیل وزن بیشتر رأی کشورهای بزرگتر در شورا نیست بلکه همچنین بدلیل تمکین کشورهای کوچکتر نسبت به کشورهای بزرگتر می‌باشد. اما در این مسئله نباید اغراق کرد، همانطور که Thorhallsen (2000) نشان داده، کشورهای کوچکتر اغلب خصوصیاتی از خود نشان می‌دهند که مشارکت موفق آنها را در فرآیندهای تصمیم‌گیری اتحادیه ممکن و میسر می‌سازد. برخی از این خصوصیات عبارتند از: میزان بیشتر خطوط ارتباطی غیررسمی داخلی؛ انعطاف پذیری بیشتر در تصمیم‌گیریهای داخلی؛ و در مذاکرات شورا بیشتر ارائه خطوط راهنمای کلی تا توصیه‌های مشخص.

اهمیت یک کشور در مذاکرات خاص

وقتی موضوعی که برای کشوری مهم است در شورا تحت بررسی است معمولاً در سطح یک مقام عالی رتبه در نشست شورا شرکت و بطور فعال در مذاکرات مشارکت می‌کند و کشوری که از این موضوع چندان متأثر نمی‌گردد در سطح پایین‌تری شرکت و معمولاً در بحث نیز مشارکتی ندارد. به عنوان مثال در زمینه «سیاست مشترک ماهیگیری» (CFP)، دولت اسپانیا دارای منافعی بمراتب بیش از اطریش می‌باشد و لذا نقش آفرین عمده این عرصه می‌گردد.

تمایل یک کشور به داشتن نقش فعال

هر کجا که دولتی ترجیحات مهمی برای خود قائل است معمولاً در تهیه پیش نویس پیشنهادها و همچنین مباحث مربوط به سیاست‌گذاریها حضور فعال دارد. در نتیجه آنها

می‌توانند نقش تعیین کننده‌ای در تنظیم چارچوب سیاستها ایفا نمایند. مورد نقش دولت آلمان در رابطه با اصول «پول قدرتمند» EMU و نقش انگلیس در رابطه با اصول لیبرال SEM را می‌توان بعنوان مثال ذکر کرد.

ظرفیت و توان کشور برای ایفای نقش فعال

یک کشور ممکن است درکی روشن از یک ابتکار اتحادیه اروپا داشته باشد و بخواهد در مخالفت یا موافقت با این ابتکار نقشی فعال ایفاء نماید. اما، برخی از ملاحظات سیاسی داخلی چون مقتضات دولت ائتلافی، مخالفت گروههای قدرتمند ذینفع و یا احتمالات انتخاباتی، مانع از این کار شود.

مناسبات با دیگر کشورها

در چارچوب اتحادیه اروپا، هیچگونه اتحاد ثابت، منسجم و پایداری میان برخی از اعضاء به چشم نمی‌خورد، بلکه اعضای این اتحادیه، بر سر مسائل مختلف، با یکدیگر متحد شده و یا از هم فاصله می‌گیرند. اما، مسلماً برخی از اعضاء، در راه نیل به تفاهم عمومی و همکاری با شرکای خویش در اتحادیه اروپا، هشیارانه‌تر از بقیه عمل می‌نمایند و هر گام موفقیت‌آمیزی که این کشورها بر می‌دارند، به ناچار بر نفوذ و اعتبار خویش در اتحادیه نیز می‌افزایند بعنوان مثال، در سال ۲۰۰۱ نخست وزیران سه کشور نوردیک[۱] ـ دانمارک، سوئد، و فنلاند ـ تصمیم گرفتند قبل از هر جلسه شورای اروپا با یکدیگر ملاقات و مسائل مورد علاقه را بررسی کنند. بهترین مثال در این مورد، روابط بسیار نزدیکی است که از اوائل دهه ۱۹۶۰ میان دولتهای آلمان و فرانسه برقرار گردیده است. اگر چه محور به اصطلاح فرانسه – آلمان، امروزه، به اندازه زمانی که جامعه اروپا دارای شش عضو بوده و یا حتی به اندازهٔ زمانی که هلموت اشمیت و ژیسکاردستن یا هلموت کهل و میتران زمام امور را در آلمان و فرانسه به دست داشتند، قدرتمند نیست. اما،

هنوز هم نقشی بس مهم در شکل‌گیری و هدایت تحولات اروپایی ایفاء می‌نماید.

یک بعد از استراتژیهای دولتی که اهمیت فزاینده‌ای در اتحادیه اروپا پیدا کرده روابط دوجانبه و چند جانبه‌ای است که معمولاً بین دو یا سه کشور عضو برای ارائه ابتکاری در موضوعی خاص شکل می‌گیرد. دولت انگلیس در زمان تونی بلر این استراتژی را مکرر بکار گرفت بخصوص از سال ۱۹۹۹ با دولت فرانسه در حوزه سیاست‌های دفاعی اروپا.

فرآیندهای بکار گرفته شده

آنچه از اهمیت بسیار برخوردار می‌باشد این است که آیا روش رای‌گیری به طریق اکثریت کیفی، درکجا پذیرفته و به لحاظ سیاسی قابل قبول است. اگر چنین باشد، در آن صورت امتیاز دادن و مصالحه، به رأی نیاوردن و از دور رقابت خارج شدن ارجحیت دارد. و اگر چنین نباشد، هرکشوری می‌تواند در روند پیشرفت امور وقفه ایجاد کند، به مصالحه عمومی لطمه وارد آورده و در بلند مدت به منافع اتحادیه ضربات جبران ناپذیری وارد نماید.

شایستگی مذاکره کنندگان دولتها

با توجه به مانورهای تاکتیکی گسترده که ویژگی فرآیندهای اروپایی است و با در نظر گرفتن این حقیقت که حجم عمده مذاکرات اروپایی در مورد مسائل فنی (و نه سیاست‌گذاری) است، شایستگی مذاکره کنندگان، از اهمیت فراوان برخوردار می‌گردد. آیا مذاکره کنندگان بر موضوع بحث مسلط بوده و به جزئیات آن واقفند؟ آیا آنها می‌دانند که طرف مذاکره تا چه حد می‌تواند امتیاز دهد؟ آیا آنها می‌توانند از منزوی شدن خود جلوگیری نمایند؟ آیا مذاکره کنندگان توانایی تشکیل ائتلاف را دارند؟ آیا آنها زمان عقب‌نشینی یا پا فشاری بر روی اصول را می‌دانند؟ شواهد و قرائن موجود حاکی از آن است که تنوع در میان مذاکره کنندگان در زمینه‌های فوق به مراتب بیش از کشورهاست.

ترتیباتی برای مرتبط ساختن نمایندگان شورا با پایتخت‌های ملی

شاید ضروری باشد که قدری بیشتر به این مبحث بپردازیم زیرا تلاش دولت‌ها برای اعمال کنترل بر داده‌های خود به شورا از طریق نمایندگان خویش، از تنوع قابل ملاحظه برخوردار می‌باشد. دو جنبهٔ متفاوت کنترل، در این رابطه قابل ذکر می‌باشد:

اول: برخی کشورها (از جمله بلژیک، ایتالیا، و هلند) به نظر می‌رسد به نمایندگان خود در شورا اجازه می‌دهند که در چارچوبی نسبتاً باز به فعالیت بپردازند. لذا، نمایندگیهای این کشورها، مجازند که مسائل مهم مربوط به سیاستگذاری را نه فقط در سطح وزارتی که در سطح نمایندگان خود به بحث و مذاکره بگذرانند. این قابلیت مانور و انعطاف پذیری، علاوه بر اینکه به عملکرد بهتر شورای اروپا کمک می‌کند (از طریق حل و فصل بسیاری از مسائل در سطوح پایین و عدم ارسال آن به سطوح بالاتر)، می‌تواند به مثابه ابزاری مهم در دست مذاکره کنندگان برای تأمین منافع ملی خود، به کار رود، اما، در عین خال اعطای آزادی عمل بیش از حد به نمایندگان شورا، می‌تواند در صورت عدم عملکرد صحیح در یک مرحله، موجب توقف مذاکرات و یا حتی عقبگرد آن در مراحل بعد گردد. بر عکس، برخی از کشورها (از جمله فرانسه و انگلیس) قابلیت مانور بسیار کمی برای نمایندگان خود در گروههای کاری قائلند و اصولاً طرح مسائل عمده مربوط به سیاستگذاری را در سطوح پایین‌تر از سطح وزارتی، مجاز نمی‌دانند. اما، اینکه ادعا می‌شود این سخت‌گیری موجب تقویت و تداوم موضع یک کشور در مذاکره می‌گردد، جای تردید فراوان دارد. بدون تردید، هر چه این سختگیری بیشتر باشد، دامنهٔ بحث در سطوح پایینی شورا، محدودتر گردیده و به مسائل فنی و پیش پا افتاده منحصر می‌شود.

البته، در بالاترین سطوح شورا (سطح وزارتی) مسأله اعمال کنترل از پایتخت‌های ملی، به شدت سطوح پایینی مطرح نیست. اینکه وزیر از تمامی پیامدهای یک پیشنهاد برای کشورش مطلع باشد و از جانب دستیارانی همراهی شود که بر تمامی جنبه‌های موضوع مورد بحث مسلط باشند، اهمیت حیاتی دارد اما، وزنه سیاسی شرکت کننده در مذاکره، نشانگر آن است که در صورت وجود اراده سیاسی، بدون مراجعه به سطوح دیگر وزارتی یا پایین‌تر، توافق حاصل

نمی‌شود. اما، این بدان معنی نیست که وزرای شرکت کنندگان در اجلاس وزارتی به هر شکل که مایلند عمل می‌نمایند. حداقل اینکه، آنها مجبورند در چارچوب رهنمودهای کلی دولت متبوع خویش حرکت کنند. آنها همچنین باید برخی محدودیت‌های خاص ملی را مدنظر قرار دهند: ناتوانی یک وزیر خاص، معضلات سیاسی داخلی ناشی از وجود یک دولت ائتلافی، و یا شاید تضمین منافع خاص ملی در اثر اتخاذ یک سیاست سختگیرانه و انعطاف‌ناپذیر.

دوم، در همه کشورهای عضو ترتیبات خاص پیش بینی شده که از طریق آن دولتها بتوانند سیاستهای خود را در جهت EU و حضور خود را در آن هماهنگ سازند. از نظر Peters and Wright (2001:162) چهار ملاحظه عمومی را در مورد این ترتیبات می‌توان مشخص کرد: مسائل و موضوعات مهم سیاسی و معاهده‌ای بوسیله سران دولتها که بوسیله وزرای امور خارجه و وزرای امور اقتصادی و مالی خود همراهی می‌شوند مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ ارتباط رسمی بین پایتخت‌های ملی و بروکسل از طریق وزرای امور خارجه و وزرای امور اقتصادی و مالی یا هر دو برقرار می‌گردد؛ اکثر وزراء ساختارهای داخلی خود را بنحوی تنظیم کرده‌اند که بتوانند نیازهای اتحادیه را برآورده سازند؛ و علیرغم برخی همگرایی‌ها، ماهیت ترتیبات هماهنگ کننده بین کشورهای عضو بمیزان قابل توجهی متفاوت است.

این ملاحظات عام را می‌توان با مقایسه این ترتیبات در دو کشور عضو عینی کرد: انگلیس که یک سیستم هماهنگ کننده متمرکز دارد، و آلمان، که بیشتر از یک سیستم پراکنده برخوردار است.

سیستم متمرکز دولتی در انگلیس و سیستم سیاسی اکثریت حزبی در این کشور، مبنای مناسبی برای مکانیسم‌های هماهنگ کننده می‌باشد. این مکانیسم‌ها، خود تنظیم و خودکار بوده و به بهترین شکل در کل سیستم ادغام می‌شوند. در سطح سیاستگذاری عمومی، وزارت خارجه و امور کشورهای مشترک المنافع (FCO)، دفتر نخست وزیری، و نمایندگی دائم انگلیس در جامعه اروپایی، (UKREP)، ارگانهای اصلی محسوب می‌شوند: FCO دو دپارتمان داخلی و خارجی در جامعه اروپا دارد. در دفتر نخست وزیری، یک دبیرخانهٔ اروپایی وجود دارد که

سالیانه بیش از ۲۰۰ جلسه با شرکت نمایندگان وزارتخانه‌های ذیربط برگزار مـی‌کند کـه از آن جمله، یک جلسه هفتگی با شرکت نماینده دائمی این کشور در جامعه اروپا می‌باشد و UKREP (که رسماً یک پست FCO در ماوراء بحار محسوب می‌شود) به مثابهٔ چشم و گوش انگلیس در بروکسل عمل می‌نماید. این سه ارگان وظیفه کنترل، هماهنگی و نظارت بر تحولات عمومی اتحادیه اروپا را به طرق زیر عملی می‌سازند: دادن رهنمودهای عمومی درباره مسائل مهمی که در جلسات آینده مطرح می‌شوند؛ کنترل تداوم مشی سیاست‌گذاری در عرصه‌های مختلف، و کنترل کمی و کیفی رهنمودهای وزارتی به نمایندگان شرکت کننده در جلسات شورا. بالاتر از این سه ارگان، «کمیته وزارتی درباره مسائل جامعه اروپا»، کابینه، و نخست وزیر قرار دارند که اگر چه به وسعت و استمرا نهادهای فوق در مسائل نظارتی و کنترلی دخالت نمی‌کنند اما، به عملکرد این ارگانها، اعتبار و قدرت قانونی می‌بخشند. در سطوح پایین‌تر نیز، هر وزارتخانه، تـرتیبات خاص خود را برای بررسی پیشنهادات مطروحه دارد تا از این طریق مطمئن شود که متخصصین مذاکره کننده، به طور کامل از موضع و نظرات وزارتخانه متبوع خویش آگاه بوده و بر آن تسلط دارند. وقتی مسائل مطروحه در اتحادیه اروپا، فراتر از حیطه وظـائف یک وزارتـخانه بـاشد، گروهها و واحدهای خاصی به منظور ایجاد هماهنگی میان بخش‌های مربوطه، ایجاد می‌شوند. (برای جـزئیات بـیشتر در هـماهنگ سـازیهای دولت انگـلیس، Bulmer and Burch, 1998 را ملاحظه کنید)

در آلمان، بر عکس، عوامل متعددی در کارند که فعالیت هماهنگ را بسیار دشوار می‌سازند: وجود دولت ائتلافی (که پدیده‌ای معمول محسوب می‌شود) و لزوم راضی نگاهداشتن عناصر مختلف شرکت کننده در ائتلاف (اگر چه این عامل در بخش‌های مختلف از شـدت و حـدت متفاوتی برخوردار است)؛ خود مختاری نسبی وزراء و وزارتخانه‌های دولت فدرال (مثال بارز این خود مختاری را می‌توان در اختلافات دیر پای وزیر دارایی و وزیر کشاورزی آلمان بر سر هزینه CAP مشاهده کرد)؛ فقدان یک مرکز معتبر هماهنگ کننده (نقش وزارت خارجه در این زمینه مبهم است و وزارت اقتصاد نیز حل و فصل مسائل جاری را بـر عـهده دارد) اسـتقلال نسـبی

«بوندس بانک»[1] از دولت (که خود موجب بروز تبعیض‌های فاحش در دستگاه دولتی و بر روی اختلاف میان بخش‌هایی از دولت و بانک بر سر «اتحادیه پولی اروپا» (EMU) گردیده است). قدرت فزایندهٔ دولتهای ایالتی در برخی عرصه‌های سیاست‌گذاری مربوط به وزرای فدرال و یا نمایندگی دائم این کشور در بروکسل. در نتیجه، سیاستهای اروپایی آلمان، از تداوم و استحکام کمی برخوردار است. خوشبختانه، موضع آلمان به مثابهٔ قدرتمندترین کشور اتحادیه اروپا موجب گردیده است که نقاط ضعف داخلی این کشور تاکنون لطمهٔ جبران ناپذیری بر منافع این کشور در اروپا، وارد نیاورد. (برای اطلاع بیشتر از ترتیبات آلمان برای ایجاد هماهنگی Rometsch, 1996 را ملاحظه کنید).

صرف نظر از ویژگیهای ترتیباتی که دولتهای اروپایی برای کنترل و اعمال نفوذ بر فعالیتهای اتحادیه اروپا اتخاذ می‌نمایند، آنچه مسلم است اینکه انجام اینکار در سالهای اخیر، روز به روز دشوارتر شده است. علت این امر را نیز حداقل به سه عامل می‌توان نسبت داد:

● وسعت تصمیماتی که توسط اتحادیه اروپا اتخاذ می‌شود. برخی از این تصمیمات، دارای پیامدهای عمده و بلند مدت می‌باشند (اتحادیه پولی اروپا، اصلاحات سازمانی، ابعاد اجتماعی اتحادیه اروپا و غیره) و برخی دیگر نیز تصمیمات فنی و تخصصی مانند مقررات مربوط به بازار واحد اروپا را شامل می‌گردد.

● نه تنها بر وسعت تصمیمات متخذه توسط اتحادیه اروپا افزوده شده، بلکه سرعت اتخاذ این تصمیمات نیز به نحو چشمگیری افزایش پیدا کرده است. استفاده گسترده‌تر از رای‌گیری به روش اکثریت کیفی، بدان معنی است که دولت‌ها دیگر نمی‌توانند مانند گذشته، روند پیشرفت یک پیشنهاد را تا زمان جلب رضایت خود، متوقف نمایند.

● گسترش قلمرو سیاست‌گذاری‌های EU بدین معنی است که دیگر اینچنین نیست که تنها تعداد کمی از وزارتخانه‌های کشورهای اروپایی ـ وزارتخانه‌های کشاورزی، بازرگانی، اقتصاد و

1. Bundesbank

چند وزارتخانه دیگر ـ مستقیماً با مسائل اتحادیه اروپا سر و کار داشته باشند. «اروپایی شدن»(۱) سیاستهای داخلی و روشهای اجرایی، اغلب وزارتخانه‌های داخلی و ایالتی را تحت تأثیر قرار داده است و آنها را بیش از پیش در فرایندها و مسائل مربوط به اتحادیه اروپا وارد کرده است. بدین ترتیب، همانطور که Wessels (2001) برآورد کرده حدود یک سوم مقامات عالی وزارتی آلمان مستقیماً در مراحل مختلف سیاست‌گذاری بروکسل درگیر هستند، و تقریباً دو سوم در انجام امور دولتی خود در ارتباط با سیستم EU هستند.

پارلمان‌ها

قدرت تأثیرگذاری پارلمان‌ها بر تحولات اتحادیه اروپا به مراتب کمتر از دولتهاست. البته، دولت‌ها، در حالت طبیعی، انعکاسی از ترکیب ملی قوهٔ قانونگذاری خویش بوده و باید بتوانند اعتماد این قوه را جلب نمایند. بنابراین می‌توان گفت که فعالیت دولت‌ها در ارتباط با اتحادیه اروپا، به طور غیر مستقیم انعکاسی از اراده پارلمان آنهاست. اما، این با اعمال کنترل مستقیم توسط پارلمان فرق دارد.

یکی از علل اصلی فقدان کنترل مستقیم پارلمانی آن است که برای پارلمان‌های ملی هیچگونه قدرتی در «معاهدهٔ اتحادیه اروپا» (TEU) در نظر گرفته نشده است و بنابراین دولت‌ها می‌توانند در مورد چگونگی مشورت با پارلمان خود تصمیم بگیرند. تقریباً همه دولت‌ها در مورد مسائل بنیادین که به موجب «معاهده اتحادیه اروپا» تصویب پارلمان ملی را می‌طلبد، با پارلمان متبوع خویش مشورت می‌نمایند (گسترش اتحادیه اروپا، اصلاح معاهده اتحادیه اروپا و بودجه اتحادیه اروپا، از جمله این موارد می‌باشد). اما، در بقیه موارد، تفاوتهای بسیاری میان اعضاء در این رابطه وجود دارد. یک علت دیگر برای ضعف پارلمان، دشواریهای خاصی است که در رابطه با عرصه عمده اعمال نفوذ پارلمان‌های ملی یعنی انتظاراتی که از این اعمال نفوذها می‌رود، وجود دارد: تصویب قوانین و مقرارت. کوهی از مشکلات در این رابطه وجود دارد:

وسعت بسیار زیاد مصوبات اتحادیه اروپا، که بخش اعظم آنها را بـه زعـم دولتـهای اروپـایی «مقررات اجرایی» تشکیل می‌دهند، در حیطه وظـایف پـارلمان‌ها قـرار نـمی‌گیرند. بـرخـی از مصوبات اتحادیه اروپا آن چنان فنی و تخصصی می‌باشند که اصولاً برای یک نماینده مجلس قابل درک نمی‌باشند؛ حتی برای مهمترین این مصوبات، قبل از تصویب فرصت اندکی بـرای بررسی و مشورت وجود دارد؛ پیشنهادات مطروحه، معمولاً بسیار خوب ساخته و پرداخـته می‌شوند به نحوی که شورای وزیران می‌تواند حتی قبل از اعلام نظر پارلمان‌ها در مـورد ایـن پیشنهادات نظر دهد؛ و بالاخره رای‌گیری به روش اکثریت کیفی در شورا، برای پارلمانی که به دولتش رای عدم اعتماد داده است، هیچ راهی برای پاسخ خواستن از مقامات و تصمیم‌گیرندگان واقعی باقی نمی‌گذارد.

اما، با وجود این معضلات و دشواریها، تقریباً تمامی پارلمان‌های ملی ترتیبات خاصی را برای تأثیرگذاری بر مسائل اتحادیهٔ اروپا، اتخاذ می‌کنند. این ترتیبات، به طرق مختلف و در ابعاد گوناگون، قوانین پـیشنهادی اتـحادیه اروپـا را مـورد بـررسی قـرار داده، مـواضـع و عـملکرد وزارتخانه‌های مربوطه را زیر ذره‌بین گذاشته، در مورد مسائل مربوط به اتحادیه اروپا گزارشهای ویژه تهیه کرده و تحولات کلی اتحادیه اروپا را مورد نظر قرار می‌دهند. تفاوتهای بیشتر میان این ترتیبات ملی وجود دارد که از آن میان ذکر سه مورد حائز اهمیت می‌باشد.

- تقریباً در تمامی پارلمان‌های ملی کمیتهٔ اروپایی وجود دارد اما، در برخـی مـوارد ایـن کمیته‌ها به محل اصلی حل و فصل مسائل مربوط به اتحادیه اروپا تبدیل می‌شوند، ضمن اینکه در موارد دیگر، کمیته‌های مزبور بیشتر نقش هماهنگ کننده را ایفاء کرده و کار جامع و مفصل توسط کمیته‌های «داخلی» صلاحیت دار انجام می‌شود.
- در احضار وزراء امور اروپایی کشورها بـه نـهادهای پـارلمانی، تـفاوت فـاحشی مـیان کشورهای عضو مشاهده می‌شود.
- در معدودی از پارلمان‌های ملی (از جمله بلژیک، آلمان و یونان) ارگـانهای تـخصصی پارلمانی با شرکت نمایندگان پارلمان اروپا شکل می‌گیرد و از این نمایندگان به عنوان کارشناس

مسائل اتحادیه اروپا وسیعاً استفاده می‌شود.

اما، علیرغم تغییرات و تعدیلاتی که پارلمان‌های ملی در نظر خود پیرامون اهمیت اتحادیه اروپا به وجود آورده‌اند، هنوز پارلمان‌های ملی از نقش ناچیز خود در فرآیندهای اروپایی، ناخشنودند.

موضع پارلمان ایرلند، در این زمینه یک، نمونه است. به دنبال پیوستن ایرلند به جامعه اروپا در سال ۱۹۷۳، ترتیباتی برای نظارت پارلمان و مشورت با آن، و حتی احاله برخی مسئولیتها در رابطه با جامعه اروپا به آن، مد نظر قرار گرفت. از جمله این ترتیبات، الزام دولت به ارائه گزارش شش ماهه به پارلمان در مورد تحولات اتحادیه اروپا بود. همچنین کمیته جدیدی تحت عنوان کمیته مشترک برای قانونگذاری ثانویه با شرکت ۲۵ نماینده و سناتور تشکیل گردید (هدف این کمیته بررسی سریع پیشنهادات جامعه اروپا و ارائه مشورت‌های لازم به دولت درباره پیامدهای این پیشنهادات برای ایرلند بود). شواهد موجود حاکی از آن است که این ترتیبات تأثیر چندانی نداشته است و لذا، در بهار ۱۹۹۳، کمیته مزبور در یک «کمیته مشترک جدید درباره مسائل خارجی» ادغام گردید. حقیقت این است که در ایرلند، مانند بسیاری دیگر از کشورهای اروپایی، سیاست‌گذاریهای مربوط به اتحادیه اروپا، در دست شبکه کوچکی از سیاستمداران و مقامات قرار دارد که مقامات دولتی در آن نقش مسلط داشته و کمتر به نظرات پارلمان «مگر در مواردی که صلاح بدانند» گوش فرا می‌دهند. به عنوان مثال، در مورد کشاورزی، وزیر مربوطه، مقامات ارشد وزارت کشاورزی و رهبران سازمانهای کشاورزی (به ویژه اتحادیه کشاورزان ایرلند)، نقش اصلی را در تصمیم‌گیری و اجرای سیاستهای عمده بر عهده داشته و هیچگونه دخالتی را از جانب پارلمان نمی‌پذیرند.

تنها استثناء در زمینه الگوی عمومی پارلمان‌های ضعیف اروپایی، به پارلمان دانمارک مربوط می‌شود. دو عامل موجب گردیده است که پارلمان دانمارک از موقعیتی خاص برخوردار گردد: اول، وجود جنبش قدرتمند ضد جامعه اروپا و احساسات ریشه دار ضد اروپایی در میان مردم این کشور در دوران پس از پیوستن دانمارک به جامعه اروپا در سال ۱۹۷۳. هیچ یک از

دولتهایی که در دانمارک بر سر کار آمده و می‌آیند نمی‌تواند این عامل را نادیده بگیرد (به ویژه از هنگامی که اغلب این دولتها، دولتهای ائتلافی و اقلیت بوده‌اند). دوم، پارلمان دانمارک، یک کمیته قدرتمند به نام «کمیته روابط بازار» دارد که در آن سیاستمداران ارشد کشور به طور هفتگی گردهم آمده و مسائلی را که قرار است در هیأت وزیران مطرح شود (به ویژه مسائل اقتصادی) مورد بررسی قرار داده و گزارش‌هایی را از وزرای مربوطه در مورد مواضع وزارتخانه متبوعشان دریافت می‌دارد. در کمیته رای‌گیری نمی‌شود و کمیته مزبور هیچ مسئولیتی در رابطه با انجام مذاکرات رسمی ندارد اما، می‌تواند نظر مشورتی خود را عرضه نماید. اما، عملاً وضع به شکلی است که عدم تمایل کمیته به موضع یک وزیر، به معنی به دست نیاوردن رای اکثریت در مجلس می‌باشد. مهمترین مزیت «کمیته روابط بازار» این است که مواضع مطروحه توسط وزرای دانمارکی در شورای وزیران EU، با مخالفت در داخل کشور روبرو نخواهد شد. و مهمترین زیان این کمیته آن است که از انعطاف پذیری نمایندگان دانمارک در شورا تا حدود بسیار زیادی می‌کاهد و احتمال انزوای آنها را در صورت عرضه راه حل‌های جدید در جریان مذاکرات شورا افزایش می‌دهد.

دیوان‌ها

ممکن است تصور شود دادگاههای ملی به مثابهٔ تضمین کننده و مدافع حقوق ملی در برابر زیاده‌طلبی‌های اتحادیه اروپا، می‌توانند نقشی بس مهم ایفا نمایند. اما، در عمل چنین نیست. علت این امر، همان طور که در فصل ۱۲ اشاره شد، این است که اصل تقدم قوانین اتحادیه اروپا، توسط دادگاههای ملی پذیرفته شده است. در بدو امر، مشکلات عدیده‌ای در این رابطه بروز نمود. اما، اکنون به ندرت دادگاههای ملی مشروعیت تصمیمات و سیاستگذاری‌های اتحادیه اروپا را زیر سئوال می‌برند. معاهدات اروپایی، مصوبات اتحادیه اروپا و احکام دیوان دادگستری در صورتی که با قوانین ملی کشورهای اروپایی برخورد پیدا کند، از حق تقدم برخوردارند. تلاش‌های سیاست دادگاههای ملی در کسب احکام اولیه از دیوان دادگستری اروپا در مواردی که

عدم قطعیت در قوانین اروپایی وجود دارد، خود نشانگر عدم تمایل عمومی دادگاههای ملی است که خارج از دایره فعالیت دادگاههای اروپایی قرار نگیرند.

هر از چند گاهی، دادگاههای ملی سعی کرده‌اند حقوق و منافع ملی را در برابر حقوق و منافع اروپایی قرار دهند. به عنوان مثال، در مواردی، دادگاههای ملی، مشروعیت آن دسته از رهنمودهای اتحادیه اروپا را که هنوز در قوانین ملی ادغام نشده‌اند، زیر سئوال برده و از به رسمیت شناختن آنها سر باز زده‌اند. و اینکار، علیرغم احکام متعدد دیوان دادگستری؛ صورت گرفته است. حقوق اساسی، به ویژه آنجایی که به حقوق فردی باز می‌گردد، عرصه دیگری برای ابراز استقلال ملی توسط دادگاههای ملی بوده است. اگر چه پس از حکم دیوان دادگستری در اوائل دهه ۱۹۷۰، مبنی بر تقدم قوانین اروپایی بر قوانین اساسی ملی، از تعداد این موارد تا حد قابل ملاحظه‌ای کاسته شده است.

در سالیان اخیر، بارزترین نمونه دخالت دادگاههای ملی، در ارتباط با تصویب «قانون اروپای واحد» در ایرلند، و تصویب «معاهده اتحادیه اروپا» در آلمان، اتفاق افتاده است. مسأله ایرلند در دسامبر ۱۹۸۶ اتفاق افتاد. در این زمان دادگاه عالی ایرلند، با اکثریت سه رأی در برابر دو رای، موضع «ریمون کراتی»(۱) را در مورد زیر سئوال بردن اعتبار قانونی «قانون اروپای واحد» تأیید کرد. قضات در حکم خود اعلام کردند که فصل سوم این قانون، که در آن بر مسأله همکاری در عرصه سیاست خارجی تأکید می‌شود، حق حاکمیت ملی ایرلند را نقض کرده و مانع ادامه سیاست خارجی سنتی مبتنی بر بی‌طرفی در این کشور می‌گردد، بنابراین، قانون مزبور باید از طریق برگزاری رفراندوم به تأیید برسد. بدین ترتیب، قانون اروپای واحد، در زمان تعیین شده یعنی اول ژانویه ۱۹۸۷ در هیچ یک از کشورهای اروپایی به اجراء در نیامد و اجرای آن به پس از رفراندوم ایرلند موکول گردید. «قانون اروپای واحد» سرانجام از اول جولای ۱۹۸۷، به مورد اجرا گذاشته شد.

مسأله آلمان نیز وقتی به وقوع پیوست که تعدادی از شخصیتهای این کشور (از جمله چهار

نماینده سبزها در مجلس) در مورد نقض قانون اساسی آلمان توسط «معاهده اتحادیه اروپا» به دادگاه قانون اساسی شکایت کردند. این شکایت، اندکی پس از تصویب این معاهده توسط «بوندس تاگ»[1] و «بوندس رات»[2] در دسامبر ۱۹۹۲ با رأی اکثریت قوی نمایندگان، تقدیم دادگاه شد. با تصویب «معاهده اتحادیه اروپا» توسط مجلس و دولت آلمان، این کشور، می‌توانست یکی از نخستین کشورهایی باشد که معاهده مزبور را تصویب می‌کند. اما مسأله آلمان به درازا کشید و دادگاه تا ماه اکتبر رأی خود را صادر نکرد. سرانجام رأی دادگاه، بر این قرار گرفت که «معاهده اتحادیه اروپا» ناقض قانون اساسی آلمان نیست اما، در عین حال اعلام کرد که برای تحقق روند همگرایی اروپا برخی شرایط باید مهیا گردد (که مهمترین آنها، تقویت اهرم‌های لازم برای اعمال کنترل دمکراتیک بر اتحادیه اروپا بود).

سطوح پایین‌تر از دولت‌های ملی

نقش سطوح پایین‌تر از دولتهای ملی در مسائل اتحادیه اروپا و اعمال نفوذ این سطوح، در فصل ۱۳ از نوشتار حاضر آنجایی که به بحث درباره «کمیته مناطق و منافع» پرداختیم، اشاره شد. بنابراین در اینجا فقط به ذکر چند نکته کلیدی اکتفا می‌شود.

در سالیان اخیر، سطوح پایین‌تر از دولت ملی، اهمیت فزاینده‌ای را در سیستم اتحادیه اروپا کسب کرده‌اند، به نحوی که ارگانها و مقامات ملی (به ویژه دولتها) بخشی از قدرت خود را به مثابه بیان کننده موضع ملی در فرآیند تصمیم‌گیری اروپایی به سود این زیر مجموعه از دست داده‌اند. میزان واگذاری این قدرت به زیر مجموعه‌ها، بر اساس یک سلسله از عوامل تعیین می‌شوند که در دولتهای مختلف، متفاوتند. عامل تعیین کننده در این امر، فقط جایگاه قانونی این سطوح در قانون اساسی نیست بلکه، حتی آنجایی که قدرت‌های مرکزی همچنان موقعیت خود را حفظ کرده‌اند (مثلاً در ایرلند، دانمارک و انگلیس) تمامی تماسهای میان مقامات اتحادیه اروپا و مقامات ملی، از کانال مقامات مرکزی صورت نمی‌گیرد.

---

1. Bundestag
2. Bundesrat

کانالهای ارتباطی میان اتحادیه اروپا و سطوح پایین‌تر از دولت ملی، شامل موارد زیر می‌شود:

● اغلب کشورهای اتحادیه اروپا هر یک به نوعی، دارای سطوح پایین‌تر از دولت ملی می‌باشند که هر یک از آنها دفاتر و نمایندگیهایی در بروکسل دارند. به عنوان مثال، تمامی ایالات آلمان و اغلب مناطق فرانسه و اسپانیا دارای نمایندگی در بروکسل می‌باشند. ۱۵ منطقه انگلیس نیز که شهرها و مناطق بزرگ این کشور را در بر می‌گیرند دارای دفتر نمایندگی در بروکسل می‌باشند (بزرگترین این دفاتر، مرکز اروپایی اسکاتلند و مرکز اروپایی ولز است) وظیفه این دفاتر، عبارتست از اعمال نفوذ، جمع آوری اطلاعات، برقراری و حفظ تماس با مقامات مسئول و تصمیم گیرنده و ایفای نقش میانجی میان اتحادیه اروپا از یک سو و مناطق از سوی دیگر.

● بسیاری از سطوحی که پایین‌تر از دولت ملی قرار می‌گیرند و دارای ستاد یا دفتری در بروکسل نمی‌باشند از مؤسسات مشورتی مقیم بروکسل و یا از دفاتر و کارکنان محلی اتحادیه اروپا کمک می‌گیرند.

● کمیته مناطق با هدف آگاه کردن تصمیم گیرندگان اتحادیه اروپا از نظرات نمایندگان مناطق درباره مسائل منطقه‌ای، تشکیل گردیده است.

● معمولاً دو دولت (بلژیک و آلمان)، در مواقعی که مسائلی در دستور کار اتحادیه قرار دارد که به دولت‌های منطقه‌ای مربوط می‌شود، به نمایندگی از جانب این دولتها سخن می‌گویند.

اتحادیه اروپا، از یک سو با اروپای تقسیم شده به مناطق که برخی از آن دفاع می‌کنند، و از سوی دیگر با اروپای بی‌حد و مرزی که دیگران مدافع آنند، فاصله فراوان دارد. اما، آنچه که مشخص است و جای بحث ندارد، اینکه ابعاد ملی مسائل مربوط به اتحادیه اروپا قابل انکار نیست و سطوح پایین‌تر از دولت ملی در این رابطه، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار می‌باشد.

نظرات شهروندان

رفراندوم‌ها

افکار عمومی در سطح ملی، تأثیر مستقیم و غیر مستقیم بر فرآیند تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا دارد. مستقیم‌ترین وسیله در این رابطه، بیان نظر از طریق رفراندوم می‌باشد. تاکنون ۱۲ رفراندوم درباره مسائل مربوط به جامعه و اتحادیه اروپا برگزار گردیده است.

● در سال ۱۹۷۲، فرانسه مسأله تصویب گسترش جامعهٔ اروپا را به رفراندوم گذاشت. اما، هدف واقعی که در ورای این رفراندوم دنبال می‌شد، تقویت مشروعیت و موقعیت پرزیدنت «پومپیدو»[1] و ایجاد اشکال در اپوزیسیون سوسیالیست ـ کمونیست بود. مردم به این رفراندوم رأی مثبت دادند.

● در سال ۱۹۷۵، و در پی مذاکرات مجدد سران کشورهای اروپایی در «دوبلین» درباره شرایط ادامه عضویت انگلیس در جامعه اروپا، این کشور مسأله ادامه عضویت در جامعه اروپا را به رفراندوم گذاشت. اما، هدف اصلی این رفراندوم ایجاد شکاف در کابینه حزب کارگر بر سر مسأله عضویت در جامعه اروپا بود. ادامه عضویت انگلیس در این رفراندوم به تصویب رسید.

● در سال ۱۹۸۶، دانمارک مسأله «قانون اروپای واحد» (SEA) را به رفراندوم گذاشت. برگزاری رفراندوم در پی رد این قانون توسط پارلمان دانمارک انجام شد. پارلمان معتقد بود که قانون مزبور به حاکمیت ملی دانمارک خدشه وارد می‌کند، اما، علت اصلی رد این قانون توسط پارلمان آن بود که جناح چپ تصور می‌کرد رد قانون مزبور موجب برگزاری انتخابات زودرس و پیروزی جناح چپ خواهد شد. اما، «پاول شلاتر»[2] ، نخست وزیر محافظه کار دانمارک با مانوری زیرکانه مسأله را به رفراندوم گذاشت و در رفراندوم، «قانون اروپای واحد» به تصویب رسید.

● در سال ۱۹۸۷، در شرایطی که در سطور قبل بیان شد، ایرلند رفراندومی را درباره «قانون اروپای واحد» برگزار کرد و این قانون را از تصویب گذراند.

---

1. Pompidou

2. Poul Shluter

● در سال ۱۹۸۹، در همان روزی که انتخابات پارلمان اروپا برگزار می‌گردید، ایتالیا رفراندومی را نیز برای تصویب این سئوال برگزار کرد که «آیا جامعهٔ اروپایی باید به یک اتحادیهٔ کارآمد تبدیل گردد.» مبتکر برگزاری این رفراندوم که اکثریت قریب به اتفاق مردم ایتالیا به آن رای مثبت دادند، «جنبش فدرالیست‌های اروپایی» بود که هدف آن، تقویت آن دسته از وزراء و نمایندگان پارلمان ایتالیا بود که مسئولیت پیشبرد روند ادغام ایتالیا در فرآیندهای اروپایی را بر عهده داشتند.

● در سالهای ۹۳-۱۹۹۲، مسأله «معاهده اتحادیه اروپا» (TEU) چهار بار به رفراندوم گذاشته شد: در ژوئن ۱۹۹۲، دانمارکی‌ها با اکثریتی ناچیز به آن رأی منفی دادند (۵۰/۷ درصد در برابر ۴۹/۳ درصد). در ژوئن ۱۹۹۲ ایرلندی‌ها با اکثریتی قوی (۶۹ درصد در برابر ۳۱ درصد) به این معاهده رأی مثبت دادند. در سپتامبر ۱۹۹۲، در رفراندومی که به درخواست پرزیدنت میتران بلافاصله پس از رفراندوم دانمارک برگزار گردید، میتران تصور می‌کرد که رأی مثبت شکنندهٔ مردم فرانسه به «معاهده اتحادیه اروپا» موضع وی را در صحنه سیاسی فرانسه تقویت خواهد کرد اما، نتیجه عکس این بود و معاهدهٔ مزبور فقط با اکثریتی ناچیز (۵۱ درصد در برابر ۴۹ درصد) به تصویب رسید. در رفراندوم دوم دانمارک به تاریخ مه ۱۹۹۳ دانمارکی با ۵۷ درصد در برابر ۴۳ درصد آراء، «معاهده اتحادیه اروپا» را از تصویب گذراندند.

● در سال ۱۹۹۸ دو رفراندم برای تصویب معاهده آمستردام برگزار شد. ایرلندیها با ۶۲ درصد رأی مثبت در مقابل ۳۸ درصد منفی و دانمارکیها با ۵۵ درصد در مقابل ۴۵ درصد آنرا تصویب کردند.

● در سال ۲۰۰۰ مردم دانمارک با رأی ۵۳ درصد در مقابل ۴۷ درصد تصویب کردند که نمی‌خواهند کشور آنها به واحد پول یورو بپیوندد.

● در سال ۲۰۰۱ ایرلندیها با مشارکتی بسیار پایین، ۳۵ درصد واجدین شرایط، در رفراندمی با ۵۴ درصد رأی منفی در مقابل ۴۶ درصد معاهده نیس را رد کردند. اکثر افرادی که رأی منفی دادند با محتوای معاهده مشکلی نداشتند، و اکثراً توجهی به آن نداشتند، بلکه بدلائل دیگر

ازجمله عدم رضایت از دولت خود و نیز در جهت حمایت از «ارزشهای خانواده» رأی منفی دادند.

رفراندمهایی که بیشترین تأثیر را روی همگرایی اروپا داشته است عبارتند از رفراندوم‌های فرانسه و دانمارک در سال ۱۹۹۲ در مورد معاهده استریخت و در ایرلند در سال ۲۰۰۱ در مورد معاهده نیس. رفراندوم‌های سال ۱۹۹۲ تأثیری بسیار زیاد بر جامعه اروپا باقی گذاشت که هنوز نیز باقی است. به طور کلی این رفراندومها نشان داد که فرآیند وحدت اروپا، فرآیندی تحت رهبری نخبگان است و سیاست‌گذاران اروپایی نباید بیش از حد از افکار عمومی سبقت بگیرند. با توجه به این مسأله، جنگ لفظی حامیان همگرایی اروپایی از اواسط سال ۱۹۹۲ شدت بیشتری گرفت و تصمیم گیرندگان محتاطانه‌تر قدم بر داشته‌اند و گامهای مهمی نیز در زمینه مفاهیم مورد توجه همگانی چون Subsidiarity، شفافیت، و تمرکز زدایی برداشته شده است. در سطح خاص نیز، در اجلاس «ادینبورو» به سال ۱۹۹۲، برای تشویق دانمارک به تصویب «معاهده اتحادیه اروپا»، به این کشور فرصت داده شد که فعلاً از قوانین مربوط به اتحادیه پولی اروپا و سیاست‌گذاری مشترک دفاعی، معاف باشد.

همینطور رفراندوم سال ۲۰۰۱ ایرلند، نه تنها روند تصویب معاهده نیس را کند کرد بلکه اهمیت تأثیر انتخابات داخلی کشورها را بر موضوعات سراسری EU نشان داد. بطوریکه Ross and Holmes (2002:49) رفراندوم را ملاحظه کرده‌اند: «یک کشور با جمعیتی کمتر از چهار میلیون، و کمتر از سه میلیون واجد حق رأی، و در یک رأی‌گیری با کمتر از یک میلیون شرکت کننده و کمی بیش از نیم میلیون رأی «نه»، فرآیندی را که اجازه میداد EU تا ۵۰۰ میلیون نفر گسترش یابد از خط خارج کرد».

انتخابات پارلمان اروپا

برعکس رفراندوم‌ها، که فرصتی مقطعی، محدود و گذرا برای مشارکت مردم در امور اتحادیه اروپا فراهم می‌آورند، انتخابات پارلمان اروپا، به صورت سراسری و منظم برگزار می‌شود (برای

اطلاع بیشتر به فصل ۱۱ مراجعه کنید). به اعتقاد برخی از ناظرین، انتخابات پارلمان اروپا، رکن دمکراتیک اتحادیه اروپا محسوب می‌شود و از آنجایی که مشارکت احزاب سیاسی را در انتخابات نمایندگان پارلمان اروپا می‌طلبد، از این طریق مردم اروپا را با فرآیندهای مربوط به اتحادیه اروپا، مربوط می‌سازد. اما، این نگرش، باید با در نظر گرفتن این حقیقت تعدیل شود که از آنجایی که در انتخابات اروپایی، در عمل، رقابت و مسابقهٔ احزاب، از شدت و حدت انتخابات داخلی برخوردار نیست و معمولاً برای احزاب انتخاباتی درجه دو تلقی می‌شود. لذا، به دشواری می‌توان از نتایج این انتخابات برای تعیین اولویت‌های سیاست‌گذاری در سطح اروپا استفاده کرد. سطح شرکت کنندگان در انتخابات پارلمان اروپا، بر اساس استانداردهای ملی، بسیار نازل می‌باشد و کسانی که انتخاب می‌شوند نیز از قدرت چندانی برخوردار نیستند. مجموعه عوامل فوق، تردیدهای فراوانی را در زمینه میزان تأثیرات دمکراتیک و مشارکت طلبانه این انتخابات به وجود می‌آورد.

انتخابات پارلمانهای ملی

راه دیگری برای اعمال نفوذ افکار عمومی بر مسائل اروپایی، از طریق انتخابات ملی است زیرا، اغلب تصمیمات مهم اتحادیه اروپا توسط افرادی اتخاذ می‌شود که نماینده دولتهای منتخب و شورای وزیران ملی می‌باشند. اما، این اعمال نفوذ، جنبه غیر مستقیم دارد و با دو یا سه واسطه اعمال می‌گردد: انتخابات نمایندگان مجلس ملی، تشکیل دولت ملی بر اساس نتایج انتخابات، و تعیین نماینده یا نمایندگان دولت در شورای وزیران. این نوع اعمال نفوذ، همچنین از این نظر غیر مستقیم است که انتخاب کنندگان ملی، در جریان برگزاری انتخابات ملی حساسیت کمتری نسبت به «مسائل اروپایی» دارند و به کاندیدای مورد نظر خویش بر اساس اولویتهای ملی رأی می‌دهند. به جز حمایت محدودی که از احزاب افراطی راست گرا و موضع «ضد اروپایی» آنها ابراز می‌شود، هیچ گونه شاهدی دال بر تعیین کننده بودن نقش یک مسأله «اروپایی» در انتخابات ملی کشورهای اروپا، وجود ندارد.

افکار عمومی

اینکه دولتها تا چه حد به افکار عمومی بها می‌دهند (این امر از طریق نظر خواهی و نظر سنجی و یا تفسیر سیاستمداران تعیین می‌شود) به اولویتهای ایدئولوژیک و سیاسی، اهمیت و دوام مسأله مورد بحث و زمان باقی مانده تا انتخابات آینده بستگی دارد. به عنوان مثال، عدم تمایل و اشتیاق نسبت به مسائل مربوط به همگرایی اروپا در بخش قابل ملاحظه‌ای از حوزه‌های انتخابیه می‌تواند هم مشوق و هم باز دارنده سیاستمداران (بر اساس نحوه نگرش آنها) باشد. اما، هیچ رابطه اتوماتیکی بین آنچه مردم در مورد EU فکر می‌کنند و آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند، وجود ندارد. به عنوان مثال، دولت محافظه کار انگلیس در اوائل دهه ۱۹۸۰، هیچ اقدامی در جهت خروج از جامعهٔ اروپا به عمل نیاورد در حالی که اکثریت مردم انگلیس خواستار چنین اقدامی بودند. اما، این سیاست موجب نگردید که مخالفت این حزب در دهه ۱۹۹۰ با منشور اجتماعی، که بر اساس نظر سنجی‌ها، مورد حمایت دو سوم مردم انگلیس بود، تضعیف شود.

گفته شده است که هرگاه یک مسأله اروپایی از پذیرش عمومی برخوردار گردیده و یا به عنوان مصلحت ملی از حمایت قوی داخلی برخوردار شده است، معمولاً دولت‌ها، صرف نظر از گرایش سیاسی خود، آن را در شورای وزیران مطرح کرده و به دفاع از آن می‌پردازند. اما، اگر حتی دولت‌ها از چنین انعطاف پذیری برخوردار باشند، باز هم ملاحظات انتخاباتی و فشارهای داخلی، آنها را وادار می‌کند که نظر مردم را جدی گرفته و آنرا فدای مصالح دیگر ننمایند. به عنوان مثال، دولتهای فرانسه و ایرلند، از پرداختهای سخاوتمندانه به کشاورزان دفاع می‌کنند، دولتهای دانمارک و آلمان، کنترلهای سخت زیست محیطی را در رأس برنامه‌های خویش قرار داده‌اند، و دولتهای پرتغال و یونان نیز طرحهای ساختاری را به منظور مدرنیزه کردن اقتصاد خود، مدنظر قرار داده‌اند.

احزاب سیاسی

احزاب سیاسی، به طور طبیعی خواستار به دست گرفتن قدرت هستند که این در جوامع لیبرال دمکراتیک به معنی توانایی سازماندهی و رهبری حمایت‌های مردمی تلقی می‌گردد که خود درگرو توانایی شکل دهی به افکار عمومی و در نظر گرفتن مصالح و منافع عمومی است. در عین حال عملکرد احزاب سیاسی را نباید آئینه تمام نمای اراده مردم تلقی کرد. احزاب بر اساس سنتها و توسط رهبران و فعالانی هدایت می‌شوند که سعی می‌کنند حمایت مردم را از مواضع سیاسی یا ایدئولوژیک خود جلب نموده و آنرا سازماندهی و بسیج نمایند. بنابراین باید نوعی توازن میان «تأثیرپذیری» از جامعه و «رهبری» آن قائل شد. احزابی که بیش از حد به جانب رهبری جامعه گرایش دارند، شانس چندانی برای موفقیت در انتخابات ندارند. اگر چه در سیستم‌های چند حزبی، ممکن است این احزاب نفوذ فراوانی را در جریان مذاکرات سیاسی اعمال نمایند.

البته، تعیین دقیق توانایی‌های احزاب در هدایت افکار عمومی از یک سو، و شکل دهی به آراء عمومی از سوی دیگر، کار چندان آسانی نیست. زیرا در اغلب موارد، فرآیندهای سیاسی اجتماعی، دو سویه و به هم وابسته‌اند. اما، آنجایی که توازن میان این فرآیندها رعایت شده باشد، هر دوی آنها می‌توانند در رابطه با اتحادیه اروپا کارساز باشند. تجربه دانمارک، یونان و انگلیس در دهه ۱۹۸۰ و اوائل دهه ۱۹۹۰ خود گواه این مدعاست. در هر یک از این کشورها، در اواسط دهه ۱۹۸۰ تردید فراوان نسبت به عضویت در جامعه اروپا وجود داشت و این تردید، موجی از بیم و امید و افراط و تفریط در میان احزاب ایجاد کرده بود، برخی از احزاب خواستار انصراف کامل از عضویت در جامعه اروپا بودند و برخی دیگر نیز نگرانی خویش را از برخی جنبه‌های این عضویت و پیامدهای آن برای حاکمیت ملی، پنهان نمی‌کردند. اما، به موازات آشکار شدن «واقعیتهای» عضویت در جامعه اروپا، گرایش افکار عمومی و احزاب سیاسی نیز رو به تغییر نهاد. دامنه و سرعت این تغییر به حدی بود که در اوائل دهه ۱۹۹۰، یونان به لحاظ افکار عمومی به یکی از پر و پا قرص‌ترین اعضاء جامعه اروپا مبدل شد و احزاب سیاسی این

کشور نیز به لحاظ گرایش به جامعه اروپا «نمونه» گردیدند. در حالی که گرایش انگلیس و دانمارک از «میانگین» جامعه اروپا، فراتر نرفت.

صرف نظر از روابط متقابل اتحادیه اروپا و گرایشات و تمایلات عمومی کشورهای عضو، احزاب سیاسی مستقیماً نیز در روند تصمیم‌گیری اتحادیه مزبور دخالت می‌کنند. اولاً، احزاب مبانی ایدئولوژیک دولتهای عضو را شکل می‌دهند و بخش اعظم (اگر چه نه تماماً) کادرهای ارشد دولت را تأمین می‌نمایند. احزاب نقش تعیین کننده‌ای در شکل دهی گرایشات، تعیین اولویت‌ها و مواضع کشورهای عضو در شورای اروپا، ایفاء می‌نمایند. این درست است که اغلب مواضع مهم سیاسی، با تغییر دولت، تغییر نمی‌کنند اما، تأکید بر این مواضع، در دولتهای مختلف فرق می‌کند و این از اهمیت فراوان برخوردار می‌باشد. ثانیاً، حتی در مواقعی که احزاب در اپوزیسیون قرار دارند، می‌توانند بر رفتار دولت متبوع خویش در شورای اروپا تأثیر بگذارند، زیرا دولتها مایل نیستند که به ضعف و یا عدم پیگیری در دفاع از منافع ملی متهم شوند. ثالثاً، احزاب سیاسی، مهمترین بازیگران صحنه انتخابات اروپایی هستند و نامزدهای پیروز آنها، نماینده کشور در پارلمان اروپا می‌باشند.

گروههای ذینفع

گروههای ذینفوذ ملی، خواه رأساً عمل نمایند و یا اینکه زیر چتر اروپایی فعالیت کنند، از چند کانال می‌توانند بر سیاستها و تصمیمات اتحادیه اروپا تأثیر بگذارند. برخی از این کانال‌ها در سطح ملی وجود دارند (مانند اعمال نفوذ از طریق نمایندگان کشور در پارلمان، وزراء و دیگر کادرهای ملی شاغل در اتحادیه اروپا) و برخی دیگر در سطح اتحادیه اروپا قرار دارند (مانند برقراری تماس با کمیسیون اروپا، مقامات پارلمان اروپا، و یا احاله یک موضوع به دیوان دادگستری اروپا). این کانالهای اعمال نفوذ، در فصل ۱۳ به طور مشروح مورد بررسی قرار گرفتند.

موفق‌ترین گروه ذینفوذ ملی، در مفهوم وسیع خود، گروهی است که حداقل یکی از دو شرط

زیر را دارا باشد: یا بتواند دولت متبوع خود را متقاعد نماید که تفاوت چندانی میان منافع گروه و منافع ملی وجود ندارد و یا اینکه به آنچنان قدرت و منابع اطلاعاتی دسترسی داشته باشد که حداقل برخی از تصمیم گیرندگان اتحادیه اروپا را وادار به شنیدن سخنانش کند. یک دلیل اینکه کشاورزان از چنین نفوذی در اتحادیه اروپا برخوردارند این است که سازمانهای آنها حداقل در برخی از کشورهای عمده اروپایی، دارای هر دو شرط فوق می‌باشند. در فرانسه، آلمان، ایرلند و برخی نقاط دیگر اروپا، وزرای کشاورزی، بخش مهمی از مسئولیت خویش را سخن گفتن از جانب کشاورزان در شورای اروپا، تلقی نمایند.

نکات پایانی

وجود گرایشات متضاد در کشورهای عضو اتحادیه اروپا و انتقال این گرایشات به اتحادیه، مهمترین مانع بر سر راه ایجاد یک دستگاه مؤثر و هماهنگ تصمیم‌گیری در اتحادیه اروپا محسوب می‌شود. اما، نقطه نظرات و الزامهای ملی، باید به دقت سنجیده شده و در قالب تصمیمات اروپایی بیان شوند. اگر قرار است اتحادیه اروپا به حیات خود ادامه دهد، اینکار مطلقاً ضروری است زیرا، این اتحادیه، باید نهایتاً، سخنگوی منافع مردمی باشد که در قلمرو آن زندگی می‌کنند. اگر شهروندان کشورها و بخصوص نخبگان سیاسی آنها در دولت و پارلمان‌های ملی، احساس کنند که اتحادیه اروپا در این مسیر گام بر نمی‌دارد، دیگر علتی برای ادامه عضویت در اتحادیه برای آنها باقی نمی‌ماند. بنابراین، اتحادیه اروپا باید در برابر نیازهای اجزاء تشکیل دهنده خود، حساس و پاسخگو باشد.

شواهدی در حال پیدایش دست که نشان می‌دهد این اجزاء تشکیل دهنده از نظر، ماهیت ارتباط با EU و نوع تعامل با آن بطور فزاینده با یکدیگر تشابه پیدا می‌کنند. اگرچه همانطور که در این فصل و فصل‌های قبلی نشان داده شد، در حال حاضر هنوز تفاوتهای مهمی بین کشورهای عضو در این موارد وجود دارد(Rometsch and Wessels, 1996)، می‌توان انتظار داشت که چنین همگرایی‌هایی افزایش پیدا کند بطوریکه سطوح EU و ملی بیش از پیش در هم تنیده شوند.

بخش پنجم

گامی به عقب و نگاهی به آینده

گامی به عقب و نگاهی به آینده

بخش ۵ از مطالعه جزئیات همگرایی اروپا و اتحادیه اروپا گامی به عقب برمی‌گردد تا برخی مسائل و موضوعات عام را بررسی نماید. همچنین نگاهی نیز به آینده خواهد داشت که چگونه فرآیند همگرایی و اتحادیه توسعه خواهد یافت.

فصل ۲۰ از نظر خصوصیات کاملاً متفاوت از فصل‌های قبلی است. این فصل ابـزارهـای مفهومی و تئوریک را که برای تحلیل ابعاد فرآیند همگرایی، خصوصیات اصلی سازمانی EU، و ابعاد ویژه کارکردی EU بکار رفته بررسی می‌کند. فصل ۲۱ مهمترین و مشکل‌ترین چالش پیش روی اتحادیه، یعنی گسترش، را بررسی می‌کند این امر محتمل است که تا سال ۲۰۰۴ ده کشور جدید به اتحادیه اروپا بپیوندند و تعداد کشورهای عضو تا سال ۲۰۱۰ به عدد ۳۰ برسد. تبعات این امر برای EU چیست، و چگونه خود را با آن وفق خواهد داد؟

فصل ۲۲ یک نتیجه‌گیری برای کتاب ارائه خواهد کرد. این اقدام با قراردادن EU در موقعیت و زمینه جهانی آن، با مروری روی عواملی که احتمالاً آینده توسعه EU را تـحت تأثـیر قـرار می‌دهند، و با بررسی چالش‌های اصلی پیش روی EU صورت خواهد گرفت.

فصل بیستم

مفهوم‌سازی و نظریه‌پردازی

مفهوم سازی از اتحادیه اروپا
سه مفهوم کلیدی: حاکمیت، تعامل بین دولتی و فوق ملی‌گرایی
تئوریزه کردن همگرایی اروپا، تئوری کلان
نظریه‌پردازی از کارکرد اتحادیه اروپا: تئوری میان‌برد
نکات پایانی

فصل‌های پیشین کتاب حاضر به معرفی و تحلیل ویژگی‌های اصلی تکامل و ماهیت همگرایی اروپا و اتحادیه اروپا پرداخته‌اند. این فصل نیز بیشتر بر همین محورها متمرکز شده است، ولی رهیافت متفاوتی دارد. هدف این فصل از طریق فاصله گرفتن از تحلیل "واقعیت‌ها"، ارایه اطلاعات در مورد آنها برای بررسی بینش‌هایی است که دیدگاه‌های مفهومی و نظری ایجاد کرده‌اند.

مفهوم سازی، که ضرورتاً یعنی تفکر درباره پدیده‌ها به صورت انتزاعی، و نظریه‌پردازی که به معنای فرض کردن تفسیری عام از یک پدیده است، پایه و اساس اکثر مطالب نوشته شده درباره همگرایی اروپا را تشکیل داده‌اند. باید گفت برخی‌ها ارزش عمده این مفهوم سازی و نظریه‌پردازی را زیر سؤال می‌برند، و تردیدها و غمض کلام‌هایی که معمولاً در مورد آنچه که

انگارانه از یک سو، و واقعیات پیچیده از سوی دیگر تطابق ایجاد می‌کنند. ولی این دیدگاه اقلیت است و مفسران دانشگاهی اتحادیه اروپا این موضع کلی علوم اجتماعی را اتخاذ می‌کنند که توسعه و کاربرد مفاهیم و تئوری‌ها، درک پدیده‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را ارتقاء می‌بخشد.

سه نوع کلی از کار مفهومی و نظری در خصوص همگرایی اروپا و اتحادیه اروپا وجود دارند.

● اقداماتی برای مفهوم سازی از ماهیت سازمانی اتحادیه اروپا انجام شده است. این مفهوم سازی‌ها را که می‌توان تلاش‌هایی در جهت تعیین "ماهیت این موجود" تلقی کرد، در دو بخش اول این فصل مورد مداقه قرار گرفته‌اند. اولین بخش، مفهوم سازی از اتحادیه اروپا را به عنوان یک نظام سیاسی بررسی می‌کند و قسمت دوم سه مفهوم کلیدی را که معمولاً در ارزیابی ماهیت سیاسی اتحادیه اروپا به کار گرفته می‌شوند، مورد بررسی قرار می‌دهد.

● اقداماتی برای تئوریزه کردن ماهیت کلی فرآیند همگرایی انجام شده‌اند. این نظریه‌پردازی، امروزه مانند قبل دیگر رایج نیست ولی بسیاری از پژوهشگران آن را نتیجه بخش تلقی می‌کنند و یقیناً مدخل کار مفهومی و نظری بسیار بزرگ دیگری است. تئوری کلان، که معمولاً به عنوان تئوری همگرایی عمومی معروف است، در بخش سوم این فصل آمده است.

● اقداماتی برای ایجاد و تکامل رهیافت‌های مفهومی و نظری در قبال جنبه‌های خاص کارکرد اتحادیه اروپا، به ویژه سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری انجام شده‌اند. این زمینه، که در برد میانی عمل می‌کند و یا گاهی سطح میانی نامیده می‌شود تا سطح کلی، یک زمینه رشد اصلی در فعالیت عالمانه در خصوص اتحادیه اروپا در سالهای اخیر است. این مورد، موضوع بخش چهارم فصل است. همانطور که نشان داده خواهد شد، در هر یک از این سه نوع کلی از کار مفهومی و تئوریک طیف وسیعی از رهیافت‌های مختلف وجود دارد. موضوع اصلی فصل این است که وجود رهیافت‌های عدیده با توجه به ماهیت چند بعدی همگرایی اروپا به عنوان یک فرآیند و اتحادیه اروپا به عنوان یک سازمان، اجتناب‌ناپذیر است. پیچیدگی‌های فرآیند و سازمان به گونه‌ای هستند که مجموعه‌های متفاوتی از ابزارهای مفهومی و نظری برای بررسی و

تفسیر آنها مورد نیاز هستند.

قبل از دست به کار شدن، دو نکته در خور احتیاط را باید مطرح کرد. اول، تداخل و اختلالات قابل ملاحظه‌ای میان ابعاد مختلف و متعدد ایده‌های مفهومی و نظری که باید در ذیل توصیف و تحلیل شوند وجود دارد. گرچه برای سهولت ارایه، این ابعاد به شرح ذیل تقسیم‌بندی شده‌اند، ولی باید تشخیص داد که در عمل تداخل قابل توجهی میان این بخش‌ها وجود دارد. روشن‌تر اینکه، عمده کار نظری کلی معمولاً تا حد زیادی به طیف گسترده‌ای از کارهای مفهومی متمرکز تخصصی‌تر اختصاص یافته است. دوم، طیف رهیافت‌های مفهومی و نظری برای مطالعه همگرایی اروپا و اتحادیه اروپا آنچنان وسیع است که تنها برخی از آنها را می‌توان در اینجا بررسی کرد. توجه، ضرورتاً به بررسی برخی از رهیافت‌های مهمتر و ارایه تصویری از ماهیت‌های متغیر آنها محدود می‌شود.

مفهوم سازی از اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا چه نوع سازمان / نظام سیاسی است؟ پاسخ دادن به این سؤال، مشکل است. حداقل چهار دلیل برای این امر وجود دارد.

اول، اتحادیه اروپا خود، هرگز در صدد توصیف یا تعریف ماهیت سیاسی خود به هیچ شکل روشنی نبوده است. جدیدترین اقدام در این زمینه مفاد مشترک معاهده اتحادیه اروپا، به ویژه پس از اصلاح توسط معاهده آمستردام است. ماده ۱ (ماده A پیشین) معاهده اتحادیه اروپا اشعار می‌دارد که "این معاهده نشانگر وضعیت جدیدی در فرآیند ایجاد اتحادیه‌ای همواره در حال نزدیک شدن، در میان ملل اروپاست که در آن تصمیمات تا حد ممکن آشکارا و نزدیک به شهروندان اتخاذ می‌شوند". طبق ماده ۶ (ماده F سابق)، "اتحادیه بر اصول آزادی، دمکراسی، احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، و حاکمیت قانون استوار است، اصولی که برای همه دول عضو مشترک هستند". بنابراین معاهده اتحادیه اروپا چیزهایی راجع به ماهیت سیاسی اتحادیه اروپا به ما می‌گوید نه بیشتر

دوم، همانگونه که نقل ماده ۱ معاهده اتحادیه اروپا در بالا نشان می‌دهد، اتحادیه اروپا پیوسته در حال تحول بوده و هست. طی سالها با تعمیق و تعریض فرآیند همگرایی، ماهیت آن تا حد زیادی تغییر کرده و هرگز به شکل ثابتی دست نیافته است. برای مثال فرآیندهای تصمیم‌گیری آن از اواسط دهه ۱۹۸۰ به شکل تصاعدی حالت فوق ملی به خود گرفته‌اند. کاربرد بسیار بیشتر اکثریت کیفی آرا (qmv) در شورای وزیران و قدرت رو به رشد پارلمان اروپا گواه این امر می‌باشند.

سوم، اتحادیه اروپا، یک نظام بسیار پیچیده و چند وجهی است. این بدین معناست که با تمرکز متفاوتی که در هر تحلیل وجود دارد امکان‌های بسیار زیادی برای ارائه ویژگی‌های متفاوتی از این نظام ایجاد می‌گردد. برای مثال، آیا باید تمرکز بر اتحادیه اروپا به عنوان یک بازیگر انجام شود یا به عنوان یک صحنه؟ اگر مورد دوم صحیح است آیا باید بر ماهیت سرزمین آن متمرکز شد یا ماهیت بخش بخش بودن آن؟

چهارم، از جنبه‌های مهمی اتحادیه اروپا منحصر به فرد است. برای مثال، روش بروز ویژگی‌های فوق ملی و بین دولتی اتحادیه اروپا در نظام حاکمیت آن، و میزان تحقق و در برگیری مسئولیت سیاست‌های مشترک میان سطوح متفاوت حکومت در اتحادیه و دولت‌های ملی مختلف از این جمله‌اند. بنابراین پاسخ کاملاً منطقی به این سؤال که "اتحادیه اروپا چه نوع سازمان / نظام سیاسی است"؟ این است که در نوع خود تنها نظام / سازمان موجود است – و به هیچ عنوان همتایی ندارد. بلکه منحصر به فرد است.

اما تشخیص این واقعیت که اتحادیه اروپا از جنبه‌های مهمی منحصر به فرد است، بدین معنا نیست که نباید برای مفهوم سازی آن تلاش کرد. دلیل این امر آنست که مفهوم سازی می‌تواند به روشن کردن ویژگی‌های حیاتی اتحادیه اروپا کمک کند و در این راستا توجه را به آن دسته از ویژگی‌هایی که متمایز هستند و دسته دیگری که در هر جایی یافت می‌شوند معطوف دارد.

دولت‌ها و سازمان‌های بین دولتی

در تلاش برای مفهوم سازی از اتحادیه اروپا، نقطه شروع سودمند، مقایسه آن با مهمترین واحد سیاسی نظام بین‌الملل یعنی دولت، و با شیوه عرفی که در آن دولت‌ها بر اساس یک مبنای ساختاربندی شده یعنی سازمان بین دولتی(۱) با یکدیگر رابطه متقابل دارند می‌باشد.

تعاریف دولت متعدد و متنوع هستند. ولی به طور کلی، ویژگی‌های اساسی دولت عبارتند از: *در اختیار داشتن سرزمین* - دولت به لحاظ جغرافیایی ساکن و محدود است؛ *حاکمیت* - دولت مافوق تمامی انجمن‌ها و گروه‌های درون منطقه جغرافیایی خود است و صلاحیت آن به کل جمعیت این منطقه تسری می‌یابد؛ *مشروعیت* - اقتدار دولت به میزان زیادی به رسمیت شناخته می‌شود، چه از لحاظ داخلی و چه خارجی؛ *انحصار حکومت* - نهادهای دولت تصمیم‌گیری عمومی و اجرای آن را در انحصار خود دارند.

این چهار ویژگی لزوماً نباید در یک شکل خالص، مانع، و غیر اختلاف برانگیز دولت جمع شوند تا این دولت پا به عرصه حیات گذارد. اما باید به عنوان ویژگی‌های اصلی مطرح باشند و اساس نظام را تشکیل دهند. شکی نیست که هر چهار ویژگی در اتحادیه اروپا جمع است ولی با مستثنی کردن *اصل سرزمینی*، این اجتماع، نسبی و محدود خواهد بود. بنابراین اتحادیه اروپا تا حدی از *حاکمیت* برخوردار است - شاهد این مدعا تفوق قانون اتحادیه اروپا و این واقعیت می‌باشد که صلاحیت اتحادیه اروپا کل جمعیت اتحادیه اروپا را در برمی‌گیرد - اما گستره این حاکمیت به زمینه‌های سیاستی که حوزه نفوذ اتحادیه اروپا در آنها استقرار یافته محدود می‌شود. به ترتیب مشابه اتحادیه اروپا یقیناً مشروعیت دارد، اما نظر سنجی‌ها نشان می‌دهد اقتدار داخلی آن از حداقل مبنایی برخوردار است، در حالی که اقتدار خارجی‌اش، فراسوی سیاست بازرگانی مشترک، کلاً ضعیف است. و در خصوص *انحصار حاکمیت*، که هرگز مصداق چنین موضع برتری نیست، باید گفت که اتحادیه اروپا در معدودی از زمینه‌های سیاستی انحصار حاکمیت دارد، و حتی در این صورت هم برای اجرای سیاست‌ها تا حد بسیار زیادی متکی به دولت‌های

عضو است. شاید بتوان توسعه بسیار محدود شهروندی اتحادیه اروپا و منابع مالی نسبتاً محدود اتحادیه اروپا را بر این "نقاط ضعف" افزود.

بنابراین اتحادیه اروپا از دولت به معنای سنتی آن فاصله زیادی دارد. اما مفهوم دولت هنوز در کمک به ارتقاء درک ماهیت اتحادیه اروپا، تا حدی به کار می‌آید. این امر دو دلیل دارد. اول، همانطور که تاکنون نشان داده شده است، اتحادیه اروپا یقیناً برخی ویژگی‌های سنتی یک دولت را نشان می‌دهد. و توسعه مداوم فرآیند همگراییِ ناگزیر، یعنی آنکه این ویژگی‌ها تقویت خواهند شد. دوم، واقعیت‌های دولت سنتی در جهان مدرن در حال رنگ باختن هستند، به ویژه تحت فشارهای وابستگی متقابل بین‌المللی. بنابراین، برای مثال، اکنون هیچ دولت مدرنی را نمی‌توان به لحاظ دو فاکتو کاملاً برخوردار از استقلال حاکمیت تلقی کرد و دولت‌های عضو اتحادیه اروپا حتی نمی‌توانند ادعا کنند که به لحاظ دوژور از استقلال حاکمیت کامل برخوردارند. این تحولات رخ داده در واقعیات دولت بدان معناست که باید تحولاتی نیز در کیفیت مفهوم سازی از دولت صورت پذیرد. و در این مفهوم سازی نوین - که برای نمونه متضمن ایده‌های دولت نظارت کننده و دولت پست مدرن است - اتحادیه اروپا، همانطور که جیمز کاپوراسو[۱] استدلال می‌کند ویژگی‌های مشابه زیادی با دولت دارد.

اگر به سازمان‌های بین دولتی باز گردیم می‌بینیم سازمان‌هایی هستند که در آنها نمایندگان حکومت‌های ملی به منظور همکاری بر مبنای داوطلبانه، به دلیل نفع متقابل، گرد هم می‌آیند. سازمان‌های بین دولتی اگر هم خود مختاری تصمیم‌گیری داشته باشند، این قدرت بسیار کم است و آنها نمی‌توانند اراده خود را علیرغم میل دولت‌های عضو برآنها تحمیل کنند. بهترین مثال‌ها از سازمان‌های بین دولتی عبارت هستند از: سازمان ملل متحد، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)، ناتو، OSCE و شورای اروپا.

1- James Caporaso, 1996.

اختلافات موجود میان اتحادیه اروپا و سازمان‌های بین دولتی بسیار قابل ملاحظه‌اند:

● ساختار نهادین اتحادیه اروپا بسیار بسیار توسعه یافته‌تر و پیچیده‌تر از سازمان‌های بین دولتی است. الگوی استاندارد سازمان‌های بین دولتی پیشرفته - دبیرخانه‌های دائم و هئیت‌های نمایندگی وابسته - شاید به شکلی وسیع‌تر و پیشرفته‌تر مانند کمیسیون و نمایندگی‌های دائم، در اتحادیه اروپا بازسازی شده باشد، ولی بسیاری ویژگی‌های دیگر را نیز باید بر اینها افزود. برخی از این ویژگی‌ها موارد روشن و بارز اجلاس‌های منظم و مکرر در سطح بسیار عالی سیاسی میان نمایندگان حکومت‌های دول عضو؛ تماس‌های مداوم در اشکال بسیار گوناگون میان مقامات ملی؛ دیوان دادگستری؛ و پارلمان اروپا - تنها مجلس در دنیا که مرکب از نمایندگان چندین دولت بوده و مستقیماً انتخاب می‌شود - می‌باشند.

● هیچ سازمان بین دولتی چیزی مانند مسئولیت‌های سیاسی اتحادیه اروپا ندارد. از لحاظ گستره، معدودی زمینه‌های سیاسی مهم به طور کامل از توجه اتحادیه اروپا گریخته‌اند. به لحاظ عمق، الگوها متفاوتند، ولی در بسیاری زمینه‌های مهم مانند تجارت خارجی، کشاورزی، و سیاست‌های رقابت، اختیارات ابتکار عمل کلیدی و تصمیم‌گیریهای کلیدی، از دولت‌های عضو به مراجع اتحادیه اروپا منتقل شده است.

● اتحادیه اروپا از مرزهای ماهیت بین دولتی سازمان‌های بین دولتی بسیار فراتر رفته و ویژگی‌های فوق ملی فراوانی را وارد ساختار و عملیات خود ساخته است. ماهیت موازنه میان تعامل بین دولتی و فوق ملی‌گرایی در درون اتحادیه اروپا بعداً در این فصل مورد بررسی قرار خواهند گرفت.

بنابراین می‌توان تصور کرد اتحادیه اروپا از لحاظ جنبه‌های مهم، چیزی کمتر از یک دولت ولی بسیار بیشتر از یک سازمان بین دولتی است. بنابراین آیا مفهوم سازی به طرق دیگر برای تبیین دقیق‌تر جوهره اتحادیه اروپا امکان‌پذیر است؟

اکنون، سه مفهوم سازی معمول از اتحادیه اروپا مورد موشکافی قرار می‌گیرند.

فدرالیسم

تفسیرهای ارایه شده از ماهیت فدرالیسم متفاوت هستند. شاید جای شگفتی نباشد بدانیم که نظام‌هایی با تنوع آلمان، هند، سوئیس و ایالات متحده همگی خود را فدرال توصیف می‌کنند.

تفسیرهای متفاوت درون اتحادیه اروپا از ماهیت فدرالیسم از آنچه در آستانه اجلاس سران ماستریخت ۱۹۹۱ ارایه گردید روشن‌تر نیستند. در این زمان حکومت انگلیس درگیر برخورد عمیق با حکومت‌های سایر دول عضو بر سر اینکه آیا باید در معاهده اتحادیه اروپا "تکامل اتحادیه اروپا در جهت فدرالی شدن" گنجانیده شود یا خیر، بود. درگیری تا حد زیادی بر سر برداشت‌های متفاوت از آنچه واژه "فدرال" در بر دارد و معنا می‌دهد است و حکومت انگلیس در مقایسه با سایر حکومت‌ها بسیار بیشتر اعتقاد دارد که این واژه به معنای منظومه‌ای تمرکزگرا است. در واقع، راه حلی که سرانجام مورد توافق قرار گرفت - در خصوص حذف عبارات رنجش‌آور و جایگزین ساختن آن با این جمله که معاهده "یک مرحله جدید در فرآیند ایجاد اتحادیه‌ای همواره در حال نزدیک‌تر شدن در میان ملل اروپا را رقم می‌زند" - به نظر بسیاری از حکومت‌های اتحادیه اروپا، خیلی بیشتر از شکل اصلی خود دارای لحن تمرکزگراست.

مفسران دانشگاهی نیز بر سر ماهیت دقیق نظام‌های فدرال کاملاً توافق ندارند. ولی از منظر موسع، اکثراً، ویژگی‌های کلیدی این نظام‌ها را به شکل زیر توصیف می‌کنند:

- قدرت میان نهادهای مرکزی تصمیم‌گیری از یک سو و نهادهای منطقه‌ای تصمیم‌گیرنده از سوی دیگر، تقسیم شده است.
- ماهیت این تقسیم قوا در اسناد قانونی تصریح و توسط آنها حمایت می‌شود. اختلاف بر سر تقسیم قوا توسط یک مرجع عالی قضایی حل و فصل می‌شود.
- تقسیم قوا میان سطوح مرکزی و منطقه‌ای بر این مبنا که هر دو مسئولیت‌هایی -گرچه این مسئولیت‌ها لزوماً به طور کامل انحصاری نیستند - برای حوزه‌های مهم سیاست عمومی دارند متوازن می‌شود.

● در حالی که محتوای سیاسی تقسیم قوا می‌تواند متغیر باشد، برخی زمینه‌های سیاستی اصولاً مسئولیت سطح مرکزی هستند زیرا به هویت، همبستگی و یکپارچگی، و حمایت از نظام درکل مربوط می‌شوند. این زمینه‌های سیاستی معمولاً شامل امور خارجه، امنیت و دفاع، مدیریت واحد پول رایج (یکسان)، و تصریح و حمایت از حقوق شهروندان یا حداقل مهمترین این حقوق می‌شوند.

در انطباق مدل فدرال بر اتحادیه اروپا پر واضح است که اتحادیه اروپا برخی مختصات فدرالیستی را از خود بروز می‌دهد:

● قدرت میان نهادهای مرکزی تصمیم‌گیری (کمیسیون، شورا، پارلمان اروپا و غیره)، و نهادهای منطقه‌ای تصمیم‌گیری (مقامات حاکم درکشورهای عضو) تقسیم شده *است*.

● ماهیت این تقسیم قوا در اسناد قانونی اروپا (معاهدات) تصریح شده *است* و یک مرجع قضایی عالی (دیوان دادگستری اروپا) وجود *دارد* که از اقتدار قضاوت در خصوص اختلاف بر سر تقسیم قوا برخوردار است.

● هر دو سطح *دارای* اختیارات و مسئولیت‌های مهمی در قبال سیاست عمومی هستند – و اختیارات و مسئولیت‌های سطح مرکزی به ویژه، ولی نه منحصراً، به حوزه اقتصادی مربوط می‌شود.

ولی همزمان، این نکته نیز روشن است که از برخی جهات اتحادیه اروپا از مدل فدرال فاصله دارد:

● گرچه قدرت میان سطح مرکزی و سطح منطقه‌ای تقسیم شده است، ولی اجرای برخی از مسئولیت‌هایی که حالت مرکزی دارند، به میزان بسیار زیادی به رضایت منطقه‌ای بستگی دارد. روشن‌ترین گواه این امر قاعده اتفاق آرا در شورا، برای مثال برای تصمیم در خصوص اصلاح قوانین اساسی اتحادیه اروپا، عضوگیری، و تدابیر مالیه است.

● متوازن کردن سیاست‌ها هنوز بر عهده کشورهای عضو است. میزان تحقق این امر بسیار کمتر از زمان پیش از "احیای" جامعه اروپا در اواسط دهه ۱۹۸۰ است، ولی به چند

سیاست‌های مربوط به بازار، دولت‌های عضو هنوز اکثراًکنترل تصمیم‌گیری عمومی را در اختیار دارند. این نکته در این واقعیت نهفته است که سیاستها در زمینه‌هایی که متضمن هزینه عمومی بالا است ـ مانند آموزش و پرورش، بهداشت، رفاه اجتماعی، و دفاع - هنوز تا حد قابل ملاحظه‌ای سیاست‌های ملی هستند و کنترل منابع مالی هنوز در دست دولت‌های ملی است.

● سیاستها در آن حوزه‌هایی که معمولاً در نظام‌های فدرال، مسئولیت مقامات مرکزی تلقی می‌شوند، در اتحادیه اروپا اصولاً مسئولیت‌های ملی هستند. امور خارجه، امنیت و دفاع، و شهروندی در سطح اتحادیه اروپا تاکنون صرفاً به میزان محدود توسعه یافته‌اند و آنهم بر مبنایی عمدتاً بین دولتی. کنترل واحد پول روشن‌ترین مستثنی بر این قاعده است، هر چند البته تمامی دولت‌های عضو در نظام واحد پول یکسان عضویت ندارند.

این ویژگی‌های اتحادیه اروپا در کنار یکدیگر گویای نظامی هستند که ممکن است دقیقاً کلیه ویژگی‌های نظام فدرال کلاسیک را در برنگیرد. اما به رغم آنچه معمولاً تصور می‌شود فاصله چندان زیادی با الگوی فدرال ندارد (برای مطالعه استدلال‌های حامی این مطلب ببینید: Sbragia, 1992)، این امر ممکن است باعث شود برخی‌ها با نظر وارلی[1] (۱۹۹۸) موافقت کنند. وی پیشنهاد کرد که مناسب‌ترین تشبیه برای اتحادیه اروپا به شکل فعلی آن، کنفدراسیون است. این بدان معناست که اتحادیه اروپا، اتحادیه‌ای است از دولت‌هایی که قبلاً از استقلال حاکمیت برخوردار بودند. و این اتحادیه به وسیله معاهده‌ای ایجاد شده که در آن، نهادهای فوق ملی موجودیت دارند ولی دامنه اختیارات آنها کمتر از همتاهای آنان در نظام‌های فدرال است.

دولت محوری و همیاری

الگوهای دولت ـ محور اتحادیه اروپا توسط کسانی شکل گرفته‌اند که از دید بین دولتی به فرآیند همگرایی نگاه می‌کنند. بدین ترتیب، آنها معتقدند اتحادیه اروپا در هسته مرکزی خود ویژگی‌های ذیل را دارا است:

1- Warleigh.

● نظام آن اصولاً بر مبنای دولت‌های ملی استوار است که به منظور همکاری برای برخی مقاصد خاص گرد هم آمده‌اند.

● مجاری اصلی برقراری ارتباط میان کشورهای عضو اتحادیه اروپا حکومت‌های ملی هستند.

● حکومت‌های ملی جهت کلی و مسیر تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا را کنترل می‌کنند.

● هیچ حکومتی، و بنابراین هیچ کشوری ملزم به قبول تصمیمات اتخاذ شده در خصوص موضوعات مهمی که با آنها مخالفت دارد نیست.

● بازیگران فوق ملی مانند کمیسیون و دیوان دادگستری اروپا اختیارات مستقل قابل ملاحظه‌ای در چارچوب حقوق خود ندارند ولی اصولاً به عنوان عوامل و تسهیل کنندگان اراده جمعی حکومت‌های ملی عمل می‌کنند.

مدل‌های دولت - محور انشعاباتی از این هسته مرکزی مشترک هستند که در اشکال مختلف پدیدار می‌گردند، و اکثر آنها به نوعی درگیر "انعطاف پذیرکردن" مرزهای سخت این هسته مرکزی هستند. تفاوتها و چندگانگی‌ها در رابطه با موضوعاتی چون پویایی روابط میان دولت‌ها، ماهیت نقش سیاست‌ها و تأثیر بازیگران غیر ملی، و اهمیتی که برای سیاست‌های ملی قایل می‌گردند، هر کدام در درون خود متغیر هستند.

آخرین این تغییرات، نوعی مفهوم سازی از پویایی سیاست اتحادیه اروپا که بر مبنای یک بازی دو سطحی هدایت می‌شود به وجود آورده است که در آن دولت ـ محوری، با یک رهیافت سیاسی داخلی در آمیخته است.[1] در مفهوم‌سازی بازی دو سطحی، که پوتنام[2] (۱۹۸۸) آن را توسعه داده، حکومت‌های دول عضو در دو سطح درگیر سیاست‌گذاری اتحادیه اروپا هستند: در سطح داخلی، که در آن بازیگران سیاسی درصدد تاثیرگذاری بر مواضع اتخاذ شده از سوی حکومت‌ها هستند، و در سطح بین دولتی، که در آن، حکومت‌ها در محافل اتحادیه اروپا با

۱- در خصوص این رهیافت اخیر را ملاحظه کنید: Bulmer, 1983.

یکدیگر مذاکره و چانه‌زنی می‌کنند.

یکی از شعب مدل مرکزی دولت ـ محور که کاربرد زیادی دارد، همیاری است. همیاری که اصولاً ـ به ویژه توسط آرند لیجفارت[1] (۱۹۶۹) - برای روشن کردن اینکه چگونه برخی کشورهای دمکراتیک که از درون به طور عمیقی تقسیم شده‌اند می‌توانند به شیوه‌ای نسبتاً روان و با ثبات عمل کنند، ارایه گردید، به عنوان الگویی مناسب که می‌تواند بینش‌های ارزشمندی در خصوص ویژگی‌های اصلی کارکرد اتحادیه اروپا ایجاد کند مورد توجه قرار گرفت.

کشورهای همیار معمولاً ویژگی‌های ذیل را از خود بروز می‌دهند:

- چند گانگی اجتماعی (که ممکن است مرزبندی جغرافیایی داشته یا نداشته باشد) و خطوط تقسیم متعددی که از نظر سیاسی مهم هستند.
- بخش‌های متعددی در محافل تصمیم‌گیری بر مبنای تناسب، نماینده دارند، گرچه ممکن است نمایندگان اقلیت‌ها، گاهی اوقات، بیش از حد باشند.
- نخبگان سیاسی بخش‌ها و گروه‌ها بر فرآیندهای تصمیم‌گیری مسلط هستند. تعامل میان این نخبگان فشرده و تقریباً پیوسته است.
- تصمیمات بر مبنای مصالحه و اجماع اتخاذ می‌شوند. اصل اکثریت، که به وسیله آن یک اکثریت می‌تواند حرف خود را حتی اگر با مخالفت اقلیت روبرو شود به پیش ببرد معمولاً مورد استفاده قرار نمی‌گیرد به ویژه هنگامی که موضوعات اصلی یا حساس مد نظر قرار دارند. ویژگی فرآیندهای تصمیم‌گیری، چانه‌زنی و بده بستان است، در حالی که نتایج تصمیم‌گیری با مصالحه مشخص می‌شوند و در بسیاری از موارد تنها اندکی بیش از حداقل مشترک می‌باشد.
- تعامل میان بخش‌ها، و به ویژه میان نخبگان بخش‌ها می‌تواند از لحاظ ارتقاء همبستگی هم مثبت باشد، و هم منفی: مثبت از این جهت که روابطی ایجاد می‌شوند و می‌توان طرز رفتارهای گسترده در سطح جامعه را میان بخش‌ها توسعه داد؛ منفی از این جهت که چون دلیل

1- Arend Lijphart.

منطقی و اصلی همیاری، حفظ خود مختاری هر یک از بخش‌ها در درون نظام مبتنی بر همکاری است، ممکن است بخش‌ها به اشتباه بر متمایز بودن خود بیش از حد تأکید ورزند و حرکت‌هایی که به سوی تمرکز گرایی بیش از حد انجام می‌شود ممکن است موجبات نارضایتی و ناآرامی را در درون بخش‌ها فراهم آورند.

از آنجا که دیدگاههای متفاوتی در مدل هسته‌ای دولت ـ محور وجود دارد، لذا تحلیل گران ویژگی‌های مدل همیاری را نیز به شیوه‌های مختلفی تبیین و هدایت کرده‌اند. بهترین تحلیل‌گر از این دست در زمینه اتحادیه اروپا، پاول تیلور[1] (۱۹۹۶، ۱۹۹۱) است. او این مدل را درکمک به توصیف ماهیت تعادل میان تفرقه و همکاری / همگرایی در اتحادیه اروپا، وابستگی متقابل میان تک تک دولت‌های عضو و اجتماع کل آنها و توانایی –که به معنای اجتناب‌ناپذیر بودن نیست – نظام درکل، برای پیشرفت و حفظ ثبات، بی‌نهایت با ارزش تلقی می‌کند.

قلب تحلیل تیلور از اتحادیه اروپا، این تفکر است که یک همزیستی ـ یک وابستگی متقابل دو طرفه – میان بخش‌های مشارکت کننده یک انجمن (دولت‌های عضو) و اجتماع انجمن (ساختارها و چارچوب‌های اتحادیه اروپا) وجود دارد. این همزیستی، به نظر میرسد بسیاری از هزینه‌های تفرقه و پراکندگی را جبران می‌کند، در حالی که همزمان، قدرت و اقتدار بخش‌ها، و کل مجموعه را حفظ و در برخی جهات حتی آنرا تقویت می‌کند.

یکی از جنبه‌های نکته اخیر که اهمیت خاصی دارد. این ادعاست که دولت‌های عضو اتحادیه اروپا با عضویت خود در این اتحادیه قدرت یا اقتدار قابل ملاحظه‌ای را از دست نمی‌دهند. تیلور این مطلب را به صراحت بیان می‌کند:

> ***نظام نه تنها بر مبنای آنچه کارکردگرایان یا فدرالیست‌ها، منفعت جامعه (اتحادیه) می‌خوانند عمل می‌کند، بلکه بیشتر براساس سطح پائینی از اجماع میان نخبگان بخش‌ها که در چارچوب همیاری شناسایی شده‌اند فعال است. این حس قوی وجود دارد که جامعه (اتحادیه) برای خدمت به دولت‌های عضو می‌باشد... هیچ مدرکی***

برای این ادعا وجود ندارد که ترتیبات مشترک نمی‌توانند لزوماً بدون مطرح کردن چالشی مستقیم علیه استقلال و حاکمیت دولت‌ها به میزان زیادی توسعه یابند. [۱]

دیمیتریس کریسوچو [۲] (۱۹۹۸، ۱۹۹۵، ۱۹۹۴)، یکی دیگر از مفسران مدل همیاری نیز بر این نکته در خصوص انعطاف پذیری دولت‌ها در درون اتحادیه اروپا و حفظ استقلال اساسی آنها تأکید می‌کند. از نظر کریسوچو [۳] اتحادیه اروپا، یک انجمن کنفدرال است. منظور او نظامی است که در آن "دولت‌هایی که از نظر سیاسی به شیوه‌ای متفاوت سازماندهی شده‌اند در قالب نوعی اتحادیه به منظور ارتقاء اهداف مشترک، بدون از دست دادن هویت ملی یا دست شستن از استقلال فردی در حال ادغام شدن می‌باشند". مکانیسم‌های داخلی اتحادیه اروپا – که فرض می‌شود تا حد زیادی تحت کنترل نخبگان اجرایی کشورها قرار می‌گیرند – به نحوی در کنار یکدیگر قرار می‌گیرند که به گفته کریسوچو تضمین می‌کنند منافع ملی حیاتی "به شیوه نوکارکرد گرایانه قربانی نیروی منافع مشترک نگردند". [۴]

البته این دیدگاه تیلور و کریسوچو که عضویت در اتحادیه اروپا به خودی خود استقلال حاکمیت دولت عضو را به طور اساسی از میان نمی‌برد، با مخالفت گسترده‌ای روبرو شده است. برخی مخالفان اظهار می‌کنند که حاکمیت چند سطحی راه مفیدتری برای مفهوم سازی و ارایه الگو برای اتحادیه اروپا به حساب می‌آید.

حکمرانی چند سطحی

به طور کلی، مفهوم سازی‌هایی که تاکنون مورد بررسی قرار گرفتند، در چارچوب دیدگاههای تطبیقی قرار دارند. هدف آنها مشخص کردن این نکته است که آیا اتحادیه اروپا با مدل‌های فعلی حاکمیت "مطابقت دارد" و اگر دارد تا چه حد. اما کسانی که قویاً معتقدند اتحادیه اروپا منحصر به فرد است ـ و یا همانگونه که گاهی اوقات ذکر می‌شود n=1 – طبعاً تمایل دارند ایده‌ها و

1- Taylor, 1991, pp.24-5.

2- Dimitris Chryssochoou.

3- 1994, p.48.

4- Ibid., p.55.

مدل‌های مفهومی کاملاً جدیدی ارایه دهند.

در این زمینه، برخی پژوهشگران اتحادیه اروپا با اتکا بر علاقه روز افزون علم سیاست به آنچه که به عنوان "حکمرانی نوین" مورد اشاره قرار می‌گیرد موافق هستند و تأکید خاصی بر آن دارند و آنرا جریان خاصی تلقی می‌کنند. در سطح علم سیاست عمومی، دیدگاههای درون چارچوب حکمرانی نوین بر این اساسند که حکومت متضمن طیف متنوعی از بازیگران و فرآیندهای فراتر از کشور است، روابط میان بازیگران کشوری و غیر کشوری کمتر سلسله مراتبی بوده و از تعامل و پویایی بیشتری برخوردار شده است، و "مشغله" اساسی حکومت تنظیم فعالیت‌های عمومی است نه باز ـ توزیع منابع. دیدگاه حکمرانی نوین و همانگونه که در خصوص اتحادیه اروپا مصداق دارد، "عبارت است از اینکه اتحادیه اروپا سیاست و حکومت را در سطوح اروپایی و ملی، به یک نظام چند سطحی، غیر سلسله مراتبی، مشورتی و حاکمیت غیر سیاسی تبدیل می‌کند. این تبدیل از طریق مجموعه پیچیده شبکه‌های عمومی ـ خصوصی و سازمان‌های اجرایی نیمه خود مختار که اصولاً به غیر دولتی کردن و بازسازی نظام می‌پردازند انجام می‌گیرد.[1]

اگر تنها یکی از این دیدگاههای مطروحه در خصوص حاکمیت جدید را در نظر بگیریم، می‌بینیم مطالب زیادی از اوایل دهه ۱۹۹۰ در خصوص مفهوم سازی از اتحادیه اروپا به عنوان نظام حاکمیت چند سطحی مطرح شده‌اند. طرفداران این مفهوم سازی معمولاً به صراحت در مقابل مدل دولت – محور جبهه‌گیری و استدلال می‌کنند که مدل دولت – محور به خاطر تأکید بر تفوق بازوهای اجرایی دولت به عنوان بازیگران و تصمیم گیرندگان، مدلی بسیار ساده است. اهمیت بالای حکومت‌های ملی را نمی‌توان انکار کرد ولی این ادعا که آنها فرآیندهای تصمیم‌گیری را تحت تسلط و کنترل دارند یقیناً بی‌اعتبار است.

براساس نظامی که گری مارکس[2]، لیسبت هوگ[3] و کرمیت بلک[4] (۱۹۹۶) از آن

---

1. Hix, 1998, p.54
2. Gary Marks

طرفداری می‌کنند، می‌توان سه ویژگی را در قلب مدل حاکمیت چند سطحی اتحادیه اروپا دید:

● به نظر می‌رسد صلاحیت‌های تصمیم‌گیری، نه تنها بر عهده دولت‌های ملی، بلکه بر عهده نهادها و بازیگران در سایر سطوح است و توسط آنها نیز اعمال می‌گردد. مهمترین این سطوح، سطح اتحادیه اروپاست، جایی که در آن بازیگران فوق ملی - که مهمترین‌شان عبارتند از کمیسیون، پارلمان اروپا، و دیوان دادگستری - نفوذ *مستقلی* بر فرآیندها و نتایج سیاسی اعمال می‌کنند. در بسیاری از دولت‌های عضو، سطوح زیر - ملی نیز مهم تلقی می‌شوند؛ و مراجع منطقه‌ای و محلی می‌توانند در فعالیت‌های سیاسی که (کاملاً) تحت کنترل حکومت‌های ملی قرار ندارند مشارکت جویند.

● چنین تلقی می‌شود که تصمیم‌گیری جمعی توسط دولت‌ها در سطح اتحادیه اروپا متضمن از دست رفتن میزان زیادی از حاکمیت ملی و بنابراین از دست رفتن قابل ملاحظه کنترل دولت‌های ملی می‌گردد. دیدگاه بین دولتی که دولت‌ها قدرت نهایی تصمیم‌گیری را حفظ می‌کنند. تا حد زیادی بنا به این دلیل که "نتایج کوچکترین مخرج مشترک تنها براساس یک مجموعه فرعی از تصمیمات اتحادیه اروپا، مخصوصاً تصمیم‌های مربوط به حوزه همگرایی، قابل وصولند مردود است".(۱)

● صحنه‌های سیاسی به هم پیوسته تلقی می‌شوند نه تو در تو. بنابراین، به جای آنکه فعالیت سیاسی ملی به صحنه ملی محدود گردد و تاثیرات ملی بر تصمیم‌گیری‌های اتحادیه اروپا از طریق بازیگران سطح دولتی جاری و ساری گردند، کانال‌های مختلف و روابط متقابل میان سطوح متفاوت حکومت - فوق ملی، ملی و زیر - ملی - موجود و مهم تلقی می‌شوند. "جدایی سیاست داخلی و بین‌المللی که قلب مدل دولت محور است، از سوی الگوی حاکمیت چند سطحی مردود شمرده می‌شود. دولت‌ها جزء لاینفک و نیرومند اتحادیه اروپا هستند، ولی دیگر اتصال محض میان صحنه‌های فوق ملی و زیر - ملی محسوب نمی‌شوند، و به جای کنترل انحصاری فعالیت‌های عدیده‌ای که در سرزمین‌های هر یک از آنها انجام می‌شوند، در این

1- Marks *et al.*, 1996, p.346.

کنترل شریکند».[1]

بنابراین، حاکمیت چند سطحی در خصوص اتحادیه اروپا به عنوان یک نهاد سیاسی، یا حداقل نهاد سیاسی در حال شکل‌گیری، که درآن قدرت و نفوذ در سطوح چند گانه حکومت اعمال می‌گردند مصداق دارد. قوای مجریه دولت‌های ملی به عنوان بازیگران بی‌نهایت مهم در صحنه اتحادیه اروپا مطرح هستند، ولی موضع تقریباً نیمه انحصارگرایانه که از سوی بسیاری از طرفداران دولت - محوری به آنها نسبت داده می‌شود قویاً مردود است.

انتقادهای مطروحه در خصوص مفهوم سازی حاکمیت چند سطحی طبعاً به ویژه بر این که آیا سطوح فوق ملی و زیر - ملی واقعاً قدرت و نفوذی راکه ادعا می‌کنند دارا می‌باشند یا خیر، متمرکز هستند. ناظران دولت - محوری، سطوح فوق ملی را تا حد زیادی تابع کنترل سطح دولتی تلقی می‌کنند (به ویژه از طریق ارگان‌های مختلف شورا)، در حالی که اعتقاد بر اینست که سطوح زیر - ملی مجال یا توان بر جای گذاردن تأثیر قابل ملاحظه‌ای بر پیامدهای سیاسی را ندارند. منتقدان حاکمیت چند سطحی استدلال می‌کنند آیا این مورد مصداق ندارد که در برخی دولت‌های عضو، سطح زیر - ملی حکومت به شکل جدی وجود ندارد، و یا گواه ناچیزی دال بر این مطلب وجود ندارد که بازیگران زیر - ملی عمدهٔ نقش سیاسی را فراتر از حوزه سیاست همبستگی که طرفداران حاکمیت چند سطحی اکثر مدارک تجربی خود را از آن استخراج می‌کنند اعمال می‌نمایند؟

سه مفهوم کلیدی: حاکمیت، تعامل بین دولتی و فوق ملی‌گرایی

همانگونه که در بخش‌های پیشین این کتاب و سراسر این فصل اشاره شد، عمده بحث میان دست اندرکاران و ناظران، در خصوص ماهیت اتحادیه اروپا حول مفاهیم مربوطهٔ حاکمیت، تعامل میان حکومت‌ها و فوق ملی‌گرایی می‌چرخد. بنابراین، مفاهیم مذکور در خور توجه ویژه هستند.

تعریف اصطلاحات

حاکمیت، واژه‌ای محرک و با مفاهیمی چون قدرت، اختیار، استقلال و اعمال اراده همراه است. این واژه، به دلیل تحریک کننده بودن و عجین بودنش با مفاهیم فوق، معانی مختلفی را به خود می‌گیرد. رایج‌ترین معنی، که در اینجا نیز مورد استفاده قرار خواهد گرفت، ناظر بر ظرفیت حقوقی تصمیم گیرندگان ملی برای اتخاذ تصمیم بدون تبعیت از محدودیت‌های خارجی است. این رویه معمولاً حاکمیت ملی یا دولتی نامیده می‌شود.

تعامل میان حکومت‌ها به ترتیباتی اشاره دارد که دولت‌های ملی به وسیله آنها در شرایط و موقعیت‌های تحت کنترل خود، در خصوص موضوعات مربوط به علایق مشترک با یکدیگر همکاری می‌کنند. وجود کنترل، که به کلیه دولت‌های مشارکت کننده اجازه می‌دهد در خصوص گستره و ماهیت این همکاری تصمیم بگیرند، یعنی حاکمیت ملی مستقیماً تضعیف نمی‌شود.

فوق ملی‌گرایی، دولت‌هایی که با هم همکاری دارند را به شکلی در کنار یکدیگر نگه می‌دارد که به آنها اجازه ندهد کنترل کامل خود بر تحولات را حفظ کنند. این یعنی، ممکن است دولت‌ها به رغم ترجیحات و اراده خود ملزم به انجام برخی کارها شوند، چون قدرت جلوگیری از اجرای تصمیمات را ندارند. بنابراین، فوق ملی گرایی روابط میان دولت‌ها را از همکاری فراتر برده به سوی همگرایی سوق می‌دهد، و متضمن از دست رفتن میزانی از حاکمیت ملی است.

تعامل بین دولتی / فوق ملی در اتحادیه اروپا

در دهه ۱۹۶۰، حکومت پنج دولت از شش دولت عضو جامعه بر این اراده بودند که اجازه دهند حرکت‌هایی به سوی فوق ملی گرایی انجام شود و حتی این حرکت‌ها را تشویق می‌نمودند. ولی رئیس جمهور دوگل، که می‌خواست "حاکمیت انفکاک‌ناپذیر دولت ملی حفظ شود" موافق این رویه نبود. در سال ۱۹۶۵، او، به منظور تأکید بر این نکته و به ویژه برای جلوگیری از برخی تحولات فوق ملی که قرار بود آغاز شوند، فرانسه را از محافل کلیدی تصمیم‌گیری جامعه خارج ساخت. نتیجه بحران به وجود آمده آن بود که موافقتنامه لوکزامبورگ

(فصل هفت را ببینید)، به رغم عدم برخورداری از نیروی حقوقی تأثیر خود را بر جای گذاشت و اصالت تعامل میان حکومت‌ها را بر فرآیندهای تصمیم‌گیری جامعه تحمیل کرد: اختیارات کمیسیون و پارلمان اروپا محدود شد و تصمیمات درون شورا عرفاً براساس توافق مبتنی بر اتفاق آراء اتخاذ می‌شدند - حتی در جایی که معاهدات رأی اکثریت را مجاز می‌شمردند.

اولین عضوگیری جامعه در سال ۱۹۷۳، اصالت تعامل میان حکومت‌ها را تأیید و دو کشور - دانمارک و انگلیس - را وارد جامعه کرد. در داخل این دو کشور مخالفت شدیدی با عضویت ابراز می‌شد و به فوق ملی‌گرایی به دیدهٔ ظن نگریسته می‌شد. الحاق یونان در سال ۱۹۸۱ نیز تأثیر مشابهی بر جای نهاد. بی‌ثباتی‌ها و رکود اقتصادی بین‌المللی نیز به اصالت تعامل میان حکومت‌ها دامن زد. زیرا دولت‌ها را مجبور کرد با دید انتقاد آمیزتری به پیامدهای سیاست‌های جامعه برای تک تک اعضا نگاه کنند، برای جستجوی راه حل‌های ملی برای مشکلات سنگین زمینه سازی کرد، و منجر به حزم اندیشی بیشتری نسبت به انتقال قدرت به نهادهای جامعه گردید.

ولی، وابستگی‌ها و فشارهای میان - حکومتی هرگز نتوانسته‌اند توسعه فوق ملی گرایی را به طور کامل متوقف سازند. معاهدات، وابستگی متقابل فزاینده، و خودِ منطق اتحادیه اروپا، همگی تضمین کرده‌اند که حاکمیت‌های ملی به طور تصاعدی تضعیف شود. یقیناً، فوق ملی‌گرایی نه تنها بیشتر جا افتاده، بلکه از اواسط دههٔ ۱۹۸۰ با اتخاذ رفتار بسیار مثبت‌تر دولت‌ها در قبال توسعه آن، به میزان قابل ملاحظه‌ای افزایش یافته است. یکی از دلایل اتخاذ این رفتار، آثار تأخیرها و این سستی که آثار رشد اصالت تعامل میان حکومت‌ها روشن‌تر و مخرب‌تر شده است بوده و دلیل دیگر، تشخیص این نکته می‌باشد که با افزایش تعداد دولت‌های عضو اتحادیه اروپا، اصالت بیش از حد انعطاف‌ناپذیر تعامل میان حکومت‌ها، عاملی است که تاکنون بیشترین تأثیر را در ایجاد رکود و رخوت داشته است.

بنابراین اتحادیه اروپا ویژگی‌های میان - حکومتی و فوق ملی را تواماً داراست. ویژگی‌های میان ـ حکومتی اصلی به قرار ذیلند:

● در اکثر زمینه‌های اصلی سیاست عمومی - از جمله امور خارجه، دفاع، سیاست پولی، آموزش و پرورش، بهداشت، و امور داخلی و قضایی - هنوز تصمیمات عمدتاً در سطوح ملی اتخاذ می‌شوند. هر یک از دولت‌ها در خصوصی جنبه‌های مختلف این سیاست‌ها با شرکای خود در اتحادیه اروپا مشورت و هماهنگی می‌کند، و به شکل فزاینده‌ای تابع محدودیت‌های ناشی از عضویت در اتحادیه اروپاست، ولی در نهایت، هر یک از دولت‌ها می‌تواند به طور معمول برای خود تصمیم بگیرد که چه کاری می‌خواهد انجام دهد.

● کلیه تصمیمات اصلی در خصوص جهت‌گیری و اولویت‌های اصلی سیاست اتحادیه اروپا توسط سران حکومت‌ها در شورای اروپا اتخاذ می‌شوند: یعنی در محفلی متشکل از ارشدترین نمایندگان ملی. شورای اروپا تنها در موارد نادری با استفاده از رای اکثریت تصمیم‌گیری می‌کند. تمامی تصمیم‌های مهم در خصوص قانونگذاری اتحادیه اروپا باید توسط وزیران در شورای وزرا تصویب شوند. طبق TEC کلیه تصمیمات شورا، از جمله تصمیماتی که ماهیت قانونی یا پولی دارند باید به اتفاق آرا اتخاذ شوند. جایی که اکثریت کیفی آرا مجاز باشد، همیشه اگر یک دولت روشن نماید که معتقد است منافع ملی مهم آن در خطر است، اقداماتی برای نیل به اجماع انجام می‌شود.

● کمیسیون و پارلمان اروپا، نمایان‌ترین "رقبای سیاسی فوق ملی" برای شورای اروپا و شورای وزرا از این لحاظ که مسئولیت آنها نگریستن به اتحادیه اروپا به عنوان یک کل و نه نگاه کردن به منافع ملی خاصی می‌باشد، دارای اختیارات تصمیم‌گیری محدود هستند و نمی‌توانند سیاست‌هایی تحمیل کنند که نمایندگان دولت‌های عضو نمی‌خواهند.

از میان ویژگی‌های فوق ملی اتحادیه اروپا موارد ذیل از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند:

● کمیسیون نقش زیادی در تهیه دستورکار سیاسی اتحادیه اروپا بازی می‌کند. علاوه بر این، گرچه ممکن است کمیسیون مجبور شود هر جاکه تصمیمات مهم مد نظر باشند با شورای اروپا و شورای وزیران مدارا کند، ولی به جای خود در زمینه تصمیم‌گیری ثانوی و نظارتی، یک

تصمیم گیرنده بسیار مهم است. یقیناً از لحاظ کمی، عمده قانونگذاری اتحادیه اروپا به تام کمیسیون انجام می‌شود.

● در شورای وزیران، رأی اکثریت کیفی اکنون مرسوم است. این امر تا حدی نتیجه هنجارها و توقعات متغیر و تا حدی هم نتیجه اصلاحات معاهده‌ای است که حوزه‌های سیاستی که در آنها اکثریت کیفی آرا مجاز است را توسعه داده‌اند.

● پارلمان اروپا ممکن است از وضعیت متکی بر قانون اساسی و اقتدار پارلمان‌های ملی برخوردار نباشد، ولی نفوذ آن در تصمیم‌گیری اتحادیه اروپا اکنون قابل ملاحظه است. این نفوذ به وسیله آئین کار همکاری و توافق ناشی از SEA، آئین کار تصمیم اشتراکی ناشی از پیمان ماستریخت و توسعه یافته به وسیله معاهده آمستردام، و به وسیله طیفی از سایر اختیارات دیگری که کسب کرده است به میزان بسیار زیادی افزایش یافته - از جمله این اختیارات می‌توان به حق تأیید انتصاب رؤسا و هئیت‌های جدید کمیسیون اشاره کرد.

● نیرو و وضعیت نتایج تصمیم‌گیری برای فوق ملی‌گرایی اتحادیه اروپا بسیار مهم است زیرا به این دلیل روشن که اگر تصمیمات اتحادیه اروپا فاقد نیروی الزام آور باشند به سختی می‌توان آن را فوق ملی توصیف کرد. یقیناً، برخی از این تصمیمات الزام آور نیستند و صرفاً مشورتی و ارشادی می‌باشند. اما بسیاری تصمیمات الزام آورند و قانون اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهند. این قانون، قانونی است که بخش مهمی از نظام‌های حقوقی کلیه دول عضو را تشکیل می‌دهد و اهمیت این بخش همواره در حال افزایش است. این قانون مافوق قانون ملی در صورت تعارض است، و در صورت بروز یک اختلاف، نه تنها در دادگاه‌های ملی، بلکه در تفاسیر دیوان دادگستری خود اتحادیه صاحب اقتدار می‌باشد.

بنابراین اصالت تعامل بین دولتی و فوق ملی گرایی، از ویژگی‌های مهم کارکرد و ماهیت اتحادیه اروپا هستند. روشن‌ترین جلوه این ویژگی‌ها در نفوذ اعمال شده توسط کمیسیون نمایان می‌شود: از یک سو، کمیسیون موتور مهمی در فرآیند همگرایی اروپا است، اما از سوی دیگر

توسط سلایق حکومت‌های دول عضو محدود می‌شود. همانگونه که مارک پولاک[1] در تحلیل نقش کمیسیون بر حسب روابط اصل و فرع ابراز می‌دارد، "خود مختاری و نفوذ فوق ملی ... صرفاً یک مسئله سادهٔ خدمتگزاران مطیع" یا "مقامات و مدیریت افسار گسیخته بازار مشترک اروپا" نیست بلکه در طیفی میان این دو نقطه متغیر است..."[2]

مشارکت در حاکمیت؟

اتحادیه اروپا از نظر میزان مشغول ساختن دولت‌های درگیر یک اقدام مشترک به تدوین سیاست‌های مشترک و اتخاذ تصمیم‌های *الزام آور* منحصر به فرد است. همانطور که واژه‌های "مشترک" و "الزام آور" نشان می‌دهند، فرآیند همکاری منجر به این می‌شود که دولت‌های اتحادیه اروپا همواره بیشتر از پیش متعامل و به هم وابسته گردند. روشن‌ترین جلوه این امر در تأثیر الزام آور بسیاری از جنبه‌های روابط و فعالیت‌های مشترک آنها نمایان است: الزام آور به این مفهوم که بدون ایجاد مشکلات قانونی، حقوقی، سیاسی و اقتصادی در هر دو سطح اتحادیه اروپا و ملی فسخ آنها امکان‌پذیر نیست.

واضح است که یک جنبه مرکزی تعامل هماهنگ و وابستگی متقابل، و یکی از ویژگی‌های اصلی ممیز اتحادیه اروپا، شیوه داوطلبانه تسلیم بخشی از حاکمیت ملی و استقلال به نهادهای جمعی، از سوی دولت‌های عضو است. ولی، اگر از منظری وسیع‌تر به اتحادیه اروپا بنگرید، این اتحادیه نه تنها محرک کاهش اختیارات ملی بلکه خود، پاسخی به این کاهش است. دلیل این امر آنست که علت اساسی و منطقی وجود اتحادیه اروپا تلاش - تلاشی که هیچ همتای بین‌المللی ندارد - دولت‌های عضو برای افزایش قدرت، نفوذ و کنترل خود بر جهانی است که به سرعت در حال تغییر می‌باشد. گرچه کل این دولت‌ها شروط - و برخی انتقادهای بنیادین - را در خصوص برخی جنبه‌های اتحادیه اروپا مطرح کرده‌اند، ولی هر یک به این نتیجه رسیده‌اند که عضویت، توانایی آنها برای نیل به اهداف خاص را افزایش می‌دهد. ماهیت دقیق این اهداف برای هر یک از

1- Mark Pollack.

2- Pollack, 1998, p.218.

دولت‌ها فرق می‌کند، ولی در کلیه موارد اولویت‌های اساسی عبارتند از ارتقاء، رشد و شکوفایی اقتصادی، کنترل نیروهای اقتصادی و پولی که به مرزهای ملی محدود نمی‌شوند، و تقویت نفوذ سیاسی. تا زمان نیل به این اهداف، می‌توان استدلال کرد که تنزل نقش دولت و از دست رفتن حاکمیت در اثر فوق ملی‌گرایی، به وسیله قدرت جمعی اتحادیه اروپا در کل جبران می‌شود.

یقیناً، چون تحول بین‌المللی و وابستگی متقابلِ در حال توسعه منجر به این شده است که همه دولت‌های عضو، از دست رفتن دو فاکتوی - اگر نگوییم دوژور - میزان قابل ملاحظه‌ای از حاکمیت ملی را به شیوه‌ای کاملاً متفاوت با آنچه که می‌توان به عضویت در اتحادیه اروپا نسبت داد، تجربه می‌کنند، می‌توان استدلال کرد که بحث درباره حاکمیت ملی، لااقل در مفهوم کلاسیک آن، دیگر معنای چندانی ندارد. بلکه باید تشخیص داد تنها راهی که دولت‌های متوسط و کوچک مانند اعضای اتحادیه اروپا، می‌توانند به وسیله آن کنترل فضای عملیاتی خود را حفظ کنند، روی هم گذاشتن و شریک شدن در قدرت و حاکمیت یکدیگر است.

تئوریزه کردن همگرایی اروپایی: تئوری کلان

بسیاری از پژوهشگران همگرایی اروپا راههای تئوریزه کردن ماهیت کل فرآیند همگرایی اتحادیه اروپا را موشکافی کرده‌اند. هدف از این موشکافی‌ها ایجاد درک وسیع از عوامل اساسی همگرایی اروپا، و در این راستا، تسهیل پیش‌بینی چگونگی پیشرفت همگرایی بوده است.

این تلاش، در پی یافتن آنچه که معمولاً تئوری "کلان" خوانده می‌شود - تئوری که خصوصیات اصلی فرآیند همگرایی را در کل توضیح می‌دهد - اندکی پس از تأسیس جامعه اروپا در دهه ۱۹۵۰ آغاز شد و پژوهشگران آمریکایی پیشگام این راه بودند. ولی، پس از حدود پانزده سال فعالیت قابل ملاحظه و انتشار نتایج آن، علاقمندی به تئوری بزرگ همگرایی از اواسط دهه ۱۹۷۰، با آغاز و تداوم ابهام در خصوص آنچه که به وسیله این تئوری به دست آمده بود و می‌توانست به دست آید، کاهش یافت. به علاوه، EC خود از جذابیت کمتری برخوردار و از قرار معلوم مجبور به کاهش مخارج و صرفه جویی و حتی دچار رخوت شد. پس از یک دوره

رکود حدوداً ده ساله که در طی آن مطالب بسیار اندکی در حوزه تئوری کلان همگرایی منتشر شد، این رکود در فاصله زمانی بین اواسط تا اواخر دهه ۱۹۸۰ پایان یافت. در این دوره زمانی بود که با "احیای" فرآیند همگرایی از طریق SEM و SEA در ۹-۱۹۸۵، و ظاهر شدن پژوهشگران جدید در صحنه آکادمیک که معتقد بودند گرچه تئوری کلان اولیه محدودیت‌های احتمالی خاص خود را داشته، فلسفه وجودی تئوری کلان - برای درک بیشتر ماهیت کل همگرایی اروپا - ولی مثل هر زمان دیگری از اعتبار برخوردار است علاقمندی به نظریه‌پردازی راجع به تئوری کلان دوباره آغاز شد.

یکی از ویژگی‌های قابل توجه علاقمندی دوباره به تئوری کلان در سالهای اخیر این بوده است که تئوری مذکور عمدتاً بر بحث پیرامون کیفیات مربوطه، و توسعه انواع پیچیده‌تر دو تئوری که در سالهای اولیه تئوری همگرایی اروپا رایج بودند، متمرکز بود. ویژگی برجسته دیگر، استفاده گسترده از تئوری وابستگی متقابل بوده است، که به طور خاص بر همگرایی اروپا متمرکز نگردیده ولی تا حد زیادی تصور می‌شود در کمک به توضیح دلایل، و مسیر فرآیند همگرایی اروپا بسیار مفید است.

لذا این قسمت از فصل حاضر اصولاً به کارکردگرایی نوین، اصالت تعامل میان حکومت‌ها و وابستگی متقابل می‌پردازد.

نوکارکردگرایی

مبانی نوکارکردگرایی در اواخر دهه ۱۹۵۰ و طی دهه ۱۹۶۰ به وسیله برخی دانشگاهیان آمریکایی که ارنست هاس[1] (۱۹۵۸) و لئون لیندبرگ[2] (۱۹۶۳) برجسته‌ترین آنها هستند شکل گرفت.

در این قاعده سازی کلاسیک، نوکارکردگرایی تا حد زیادی حول مفهوم تسری[3]، که دو

1- Ernst Haas. 2- Leon Lindberg.

3. Spillover

شکل اساسی به خود می‌گیرد می‌چرخد. شکل اول - تسری کارکردی - از ماهیت به هم پیوسته اقتصادهای مدرن که محدود کردن همگرایی به بخش‌های اقتصادی خاص را مشکل می‌سازد، ناشی می‌شود. ولی، همگرایی در یک بخش، فشارهایی برای همگرایی در بخش‌های مجاور و مرتبط ایجاد می‌کند. شکل دوم - تسری سیاسی - تا حد زیادی از همگرایی اقتصادی سرچشمه می‌گیرد و چندین بُعد دارد: نخبگان ملی به شکل فزاینده‌ای توجه خود را به سطوح فوق ملی فعالیت و تصمیم‌گیری معطوف می‌سازند؛ این نخبگان فرآیند همگرایی و افزایش منافع مشترک را ایده خوبی تلقی نمی‌کنند؛ نهادهای فوق ملی و بازیگران غیر دولتی در فرآیند همگرایی ذینفوذ شده، در حالی که از نفوذ دولت‌های ملی و بازیگران دولتی کاسته می‌شود؛ و اهمیت روز افزون همگرایی فشارها و تقاضاهایی برای کنترل سیاسی و پاسخگویی در سطح فوق ملی ایجاد می‌کند.

بنابراین نوکارکردگرایی اولیه، توسعهٔ تصاعدی همگرایی اروپا را پیشنهاد داد هر چند یقیناً آن را اجتناب‌ناپذیر نمی‌دانست. همگرایی، تا حد بسیار زیادی از تجربه جامعه ذغال سنگ و فولاد اروپا که چنین نقش مهمی در زمینه سازی برای جامعه اقتصادی اروپا بازی کرده بود سرچشمه گرفت و تصور می‌شد باعث تشویق توسعه بیشتر خود می‌شود. بنابراین به کندی گرائیدن فرآیند همگرایی در پی بحران ۶-۱۹۶۵ در EC و رکود اقتصاد جهان در دهه ۱۹۷۰ باعث شد طرفداران نوکارکردگرایی به تلخی غافلگیر شوند. همگرایی سیاسی به رغم اینکه به سرعت پیش می‌رفت و ماهیت رفتار و تصمیم‌گیری سیاسی به شکل فزاینده‌ای فوق ملی می‌شد، هنگامی که تصمیم‌گیری و رفتار سیاسی ضرورتاً دارای پایگاه ملی شد و رنگ و بوی ملی به خود گرفت، همگرایی سیاسی به میزان روز افزونی دچار رکود شد. در نتیجه نوکارکردگرایی عمده شکوه و جذابیت خود را از دست داد به ویژه هنگامی که مهمترین طرفداران آن - هاس و لیندبرگ - از آن عقب نشینی و اظهار کردند که تئوری همگرایی آینده باید ناسیونالیسم و نقش رهبری سیاسی را، در میان سایر موارد، بیشتر به رسمیت بشناسد.

ولی از اواخر دهه ۱۹۸۰ با شدت یافتن سیر همگرایی، ارزیابی مجدد نوکارکردگرایی و

بازگشت نسبی آن تحقق یافت. برای مثال جپ ترنهولم - میکلسن[1] (۱۹۹۱) استدلال کرده است که بخش اعظم "پویایی جدید" در اروپای غربی از اواسط دهه ۱۹۸۰ را می‌توان براساس مبانی و شرایط نوکارکردگرایی تبیین کرد، گرچه او بر اهمیت عواملی که بخشی از موضع نوکارکردگرایی اصلی نبودند - مانند بازیگران سیاسی نیرومند و تحولات محیط امنیتی خارجی - نیز تأکید می‌کند. نتیجه‌گیری اصلی او اینست که گرچه نوکارکردگرایی ممکن است صرفاً به بررسی "بخش‌های از بدن فیل بپردازد ... ولی به نظر می‌رسد این بخش‌ها جزیی از اندامی هستند که باعث حرکت این حیوان می‌شوند".[2]

ترنهولم - میکلسن کسانی را مثال می‌زند که ادعا می‌کنند گرچه نوکارکردگرایی اصلی و اولیه ممکن است محدودیت‌ها و اشتباهات خاص خود را داشته باشد - به ویژه جبرگرایی بیش از حد و عدم توجه کافی به اهمیت مداوم منافع (غالباً متمایز) دولت‌های عضو و نمایندگان آنها در فرآیند همگرایی اروپا - ولی هنوز، به ویژه در صورت به روز و معتدل شدن، ارزش تئوریک قابل توجهی دارد. شاهدی که برای حمایت از مورد نوکارکردگرایی ذکر شده است هم به تسری کارکردی و هم به تسری سیاسی مربوط می‌شود. در رابطه با تسری کارکردی معمولاً به SEM بیشتر اشاره می‌شود. در SEM ملزومات اصلی برای تکمیل بازار داخلی مرتب توسعه یافته، در میان سایر موارد، بُعد اجتماعی، واحد پول یکسان، و سطحی از هماهنگ سازی پولی را در بر می‌گیرد. در خصوص تسری سیاسی، معمولاً پیشرفت‌های بزرگی در تصمیم‌گیری فوق ملی، از اواسط دهه ۱۹۸۰، ذکر شده‌اند، و "نقش موتور محرکه" کمیسیون، کاربرد متداول اکثریت کیفی آرا در شورا، و حمایت دیوان از انبوه فعالیت‌های همگرایی همگی در چارچوب نوکارکردگرایی، محصور دیده شده‌اند. یقیناً با توجه به نقش دیوان، برلی و متلی[3] صراحتاً استدلال کرده‌اند که "همگرایی حقوقی جامعه به میزان قابل ملاحظه‌ای با مدل اولیه نوکارکردگرایی مطابقت نزدیک دارد"، و دیوان دادگستری اروپا نه تنها حوزه عمل گسترده‌ای برای پیگیری دستور کار خود داشته

1- Jeppe Tranholm - Mikkelsen. 2- Ibid., p.319.

3- Burley and Mattli (1993, p.325).

بلکه به کرّات این پیگیری را به طریقی دنبال کرده که به نفع همگرایی تمام شده است.

تعامل بین دولتی

اصول تعامل بین دولتی، در تئوری روابط بین‌الملل بوده و به ویژه در سنت واقع گرایی آن تئوری ریشه دارد. به عبارت ساده، واقع‌گرایی بر این دیدگاه متمرکز است که دولت‌های ملی بازیگران کلیدی در امور بین‌الملل هستند و روابط سیاسی کلیدی میان دولت‌ها اصولاً از طریق حکومت‌های ملی برقرار می‌شوند. برخلاف نوکارکردگرایی، واقع گرایی، اهمیت زیادی برای نفوذ بازیگران فوق ملی یا فراملی قایل نیست و صرفاً اهمیت محدودی برای بازیگران غیر دولتی در درون دولت‌ها قایل می‌شود.

بنابراین نظریه تعامل بین دولتی، مانند آنچه در خصوص همگرایی اروپا مصداق دارد، جهت و مسیر فرآیند همگرایی را بیشتر از طریق اشاره به تصمیم‌ها و اقدامات اتخاذ شده از سوی حکومت‌های کشورهای اروپایی تبیین می‌کند. این تشخیص وجود دارد که سایر بازیگران، چه در درون دولت‌ها چه فراسوی آنها، می‌توانند تا حدی بر تحولات تأثیر بگذارند، ولی نه تأثیری حیاتی و کاملاً کنترل کننده. تأکید این اندازه بر دولت‌ها - و این برداشت همراه آن، که دولت‌ها منافع ملی متمایز خاص خود را که با تمام قوا از آن دفاع می‌کنند، به ویژه در حوزه سیاست‌های اصلی (سیاست خارجی، امنیتی و دفاعی)، دارا می‌باشند - منجر به این شده است که طرفداران نظریه تعامل بین دولتی‌ها، همانطور که استانلی‌ها فمن[1] (۱۹۶۶) در سی سال گذشته عنوان کرده است، بر "منطق پراکندگی" به جای "منطق همگرایی" تأکید کنند.

هافمن، سالها حامی جدی این تفسیر از همگرایی اروپا بود ولی در سالهای اخیر آندروموراوکسیک[2] (۱۹۹۸، ۱۹۹۵، ۱۹۹۳، ۱۹۹۱) خود را به عنوان مبین اصلی آن مطرح ساخت. (سایر تبیین کنندگان اشکال اصالت تعامل بین دولتی شامل گرت،[3] ۱۹۹۲، ۱۹۹۳، و

1- Stanley Hoffmann   2- Andrew Moraycsik

گری یکو[1]، ۱۹۹۵ هستند.) درست همانگونه که ترنهولم - میکلسن و سایرین نوکارکردگرایی اولیه را برای توسعه یک چارچوب تئوریک پیچیده‌تر بنا نهاده‌اند، موراوکسیک نیز خدمت مشابهی به اصالت تعامل بین دولتی عرضه داشته. او چارچوب خود را یک چارچوب لیبرال تعامل بین دولتی می‌خواند.

چارچوب لیبرال تئوری تعامل بین دولتی سه عنصر اصلی دارد. اول، فرضیه رفتار معقول دولت، یعنی چنین فرض می‌شود که اقدامات دولت‌ها بر استفاده از آنچه مناسب‌ترین ابزار نیل به اهداف آنها تلقی می‌شود مبتنی است. دوم، یک تئوری لیبرال شکل‌گیری اولویت ملی وجود دارد. این تئوری مبتنی بر رهیافت سیاست‌های داخلی است برای توضیح چگونگی شکل‌گیری اهداف کشور به وسیله فشارها و تعامل‌های داخلی که به نوبه خود اغلب توسط محدودیت‌ها و فرصت‌های ناشی از وابستگی متقابل اقتصادی شکل می‌گیرند. سوم، تفسیری مبتنی بر تئوری تعامل بین دولتی از روابط بین کشورها وجود دارد که بر نقش کلیدی حکومت‌ها در تعیین روابط میان کشورها تأکید می‌کند و بر این فرض است که نتیجه مذاکرات بین حکومت‌ها را ضرورتاً قدرت‌های چانه‌زنی نسبی آنها و مزایایی که توسط موافقت نامه‌های امضا شده برای آنها فراهم آمده تعیین می‌نمایند.

چون چارچوب لیبرال تئوری تعامل بین دولتی، چنین چارچوبی روشن و از جهات مهم، تقریباً انعطاف‌ناپذیر را توسعه می‌دهد و چون بسیاری آنرا غیر منطبق با واقعیت‌های دوره چند گانگی بازیگران بین‌المللی و وابستگی متقابل پیچیده میان دولت‌ها می‌دانند، ناگزیر انتقادهایی نسبت به آن مطرح می‌شود. چهار انتقاد مهم در خور توجه ویژه هستند.

اول، اظهار شده که موراوکسیک هنگامی که درصدد نشان دادن اعتبار چارچوب خود در زمینه اتحادیه اروپاست، در انتخاب اشارات تجربی خود بسیار گزینشی عمل می‌کند. به ویژه فرض بر اینست که وی بیش از حد بر تصمیمات "تاریخی" و به میزان ناکافی بر تصمیمات عادی‌تر و معمول‌تر تأکید می‌کند. تأکید بیش از حد بر تصمیمات تاریخی، تحریف‌آمیز تلقی

1- Grieco.

می‌شود. چون این تصمیمات نه تنها ماهیتاً و ذاتاً غیر مرسوم هستند بلکه لزوماً بر نقش حکومت‌های ملی تأکید می‌نمایند چون از طریق اتحادیه اروپا مجرایی برای خود می‌یابند.

دوم، چون استدلال شده است که چارچوب لیبرال تئوری تعامل بین دولتی بیش از حد بر مراحل رسمی و نهایی تصمیم‌گیری متمرکز می‌گردد و توجه بسیار ناچیزی به همگرایی غیر رسمی و محدودیت‌هایی که این نوع همگرایی بر تصمیم گیرندگان رسمی تحمیل می‌کند معطوف می‌دارد. برای مثال، وینکات[۱] (۱۹۹۵) چنین استدلال می‌کند که برنامه SEM و SEA که موراوکسیک اظهار می‌دارد نتیجه مذاکراتی میان بازیگران ملی بودند، از جنبه‌های مهمی، بهتر تلقی می‌شوند زیرا حکومت‌های ملی آنچه که زمانی در عمل اتفاق افتاده بود را وجهه رسمی بخشیده‌اند.

سوم، منتقدان اظهار می‌دارند که توجه بسیار اندکی به "جعبه سیاه" کشور و به ویژه به بخش‌های مختلف حکومت معطوف می‌گردد. به قول فورستر[۲] این (یعنی تئوری تعامل بین دولتی) شرح کافی از چگونگی انتخاب گزینه‌های سیاسی توسط حکومت‌ها به دست نمی‌دهد. "شکل‌گیری اهداف، تعقیب استراتژی‌ها و مواضع نهایی اتخاذ شده، مانند سیاستگذاری داخلی، نامنظم و غیر قابل پیش‌بینی است. سیاست همیشه یک فرآیند منطقی نیست، ایدئولوژی، باور و نمادگرایی می‌توانند نقشی به اهمیت محتوا بازی کنند".

چهارم – این شاید معمول‌ترین انتقاد از چارچوب لیبرال تئوری تعامل بین دولتی و یقیناً هر نوع از این تئوری باشد – گفته می‌شود که قالب مذکور، نفوذ اعمال شده در فرآیند همگرایی اروپا به وسیله بازیگران فوق ملی مانند کمیسیون، دیوان دادگستری اروپا، و بازیگران فراملی مانند شرکت‌های اروپایی و گروههای ذینفع را بیش از حد نادیده می‌گیرد. برای مثال در مجموعه مقالات وین سندهولتز[۳] و الک استون سوئیت[۴] (۱۹۹۸) چندین مفسر دانشگاهی شواهدی دال بر اینکه نهادهای فوق ملی اتحادیه اروپا درصدد افزایش خود مختاری و نفوذ خود بوده و در

---

1. Wincott
2. Forster (1998, p.364)

این زمینه مجال گسترده‌ای دارند ارایه داده‌اند. شرح موراوکسیک در این خصوص که کمیسیون نقشی در حدود یک تسهیل کننده در رابطه با تصمیم‌گیری‌های مهم بازی می‌کند بطور خاص مورد انتقاد قرار گرفته است، و مطالعات متعددی که مبنای تجربی داشته‌اند ادعای نشان دادن این مطلب را دارند که کمیسیون نقش مستقل و ذینفوذی در تصمیم‌گیری ایفا نمی‌کند - کنایات زیادی در این زمینه وجود دارد - حال می‌خواهد یک قوه حیات بخش، یک مقاطعه کار سیاسی یا یک نیروی محرک باشد. باید گفت این مطالعات موراوکسیک را قانع نمی‌کنند که کار کمیسیون و سایر بازیگران فوق ملی بسیار بیش از پاسخ دادن به دستورکار تهیه شده به وسیله حکومت‌های دول عضو است. او اظهار می‌دارد "*تقاضای* بین ـ دولتی برای ایده‌های سیاسی و عرضه فوق ملی این ایده‌ها، عوامل خارجی بنیادین در پیشبرد همگرایی هستند و تقاضا برای سیاست‌های مشارکتی و همکارانه در حد بسیار زیاد عرضه آنرا خود به خود بوجود می‌آورد".[۱]

فورستر[۲] اظهار داشته است نقاط ضعف چارچوب لیبرال تئوری تعامل بین دولتی بدین معنا است که "شاید بهترین شیوه آن باشد که چارچوب مذکور کمتر یک تئوری چانه‌زنی بین دولتی و بیشتر یک پیش ـ تئوری یا چارچوب تحلیلی تلقی شود". ممکن است این طور باشد، ولی نباید فراموش کرد که گرچه به راحتی می‌توان نقاط ضعف چارچوب لیبرال تئوری اصالت تعامل بین دولتی را شناسایی کرد، ولی این رهیافت نقاط قوت قابل توجهی دارد، به ویژه آنکه یادآور نقش دولت‌ها در اتحادیه اروپاست، به شیوه‌ای بسیار جذاب‌تر و پیچیده‌تر از تئوری اولیه تعامل بین دولتی.

وابستگی متقابل

در حالی که تئوری‌های نوکارکردگرایی و تعامل بین دولتی هر دو ابراز می‌دارند که عوامل خارجی هر از چند گاهی مسیر و ماهیت اتحادیه اروپا را رقم زده‌اند، هر دو اصولاً به پویایی‌های

۱- تأکید از جانب موراوکسیک: Moravcsik, 1995, p.262.

2- 1998, p. 365.

داخلی همگرایی می‌پردازند. برعکس، وابستگی متقابل از سوی پژوهشگران همگرایی اروپا برای قرار دادن همگرایی در زمینهٔ گسترده‌تری از وابستگی متقابلِ در حال رشدِ بین‌الملل مورد استفاده قرار گرفته است.

تئوری وابستگی متقابل در سال ۱۹۷۰ توسط رابرت کوهین(۱) و ژوزف نای(۲) (۱۹۷۷) که معروفترین نظریه پردازان در این زمینه هستند، شکل گرفت. تأکید اصلی آن در هنگام بحث پیرامون اتحادیه اروپا آنست که به فرآیند همگرایی نباید در زمینه‌ای بسیار کوچک نگریست. بسیاری از عواملی که بر توسعه آن تأثیر گذارده‌اند، تنها در این رابطه به کار گرفته شده‌اند، ولی بسیاری عوامل هم اینگونه نبوده‌اند. پر واضح است که به این امر به شیوه‌هایی که در نوسازی بین‌المللی پس از جنگ جهانی دوم به طرق مختلف ـ از جمله افزایش سطوح ثروت، افزایش گسترده تجارت جهانی، انقلاب تکنولوژیک و تغییر و تحول ارتباطات ـ اشکال متفاوت بسیاری از وابستگی متقابل و سیاسی و اقتصادی را ترویج کرده‌اند، نگریسته می‌شود. اینها به نوبه خود، شیوه‌های ارتباط میان نقاط مختلف جهان با یکدیگر و تماس آنها با هم را دستخوش تحول کرده‌اند. برای مثال تعداد و تنوع بازیگران بین‌الملل ـ چه در بالای سطح دولت – ملت چه پایین آن ـ و در نتیجه، تضعیف تفوق دولت‌ها مرتب افزایش یافته است. طیف فزاینده‌ای از شیوه‌ها و مجاری مورد استفاده بازیگران بین‌المللی برای پیگیری اهداف خود، قرار می‌گیرد و، برای نمونه، دیگر روابط میان حکومت‌ها تا این حد تحت کنترل وزارت خانه‌ها و وزرای امور خارجه نخواهد بود. طیف موضوعات در خصوص دستور کارهای بین‌المللی رشد کرده، و به ویژه موضوعات سنتی سیاست "طراز اول" (موضوعات مربوط به امنیت و دفاع دولت) با مجموعه‌ای از موضوعات سیاست "طراز دوم" پیوند خورده است (موضوعات مربوط به رفاه و ثروت شهروندان). و به موازات تغییر در محتوای سیاسی دستور کارهای بین‌المللی، لااقل در دنیای صنعتی غرب، کاربرد نیروی فیزیکی به عنوان یک ابزار سیاست کاهش یافته است – درگیری بر سر عدم تعادل تجاری، و نرخ‌های مبادله ارز به وسیله نیروی نظامی حل نمی‌شود

بلکه راه حل آن چانه‌زنی، تعدیل و مصالحه است.

بنابراین تئوری وابستگی متقابل در کمک به پا گرفتن همگرایی اروپا در درون زمینهٔ تحولات سریعی که در سراسر نظام بین‌الملل رخ می‌دهند مفید است. این نظام، مانند خود نظام اتحادیه اروپا، به شکل فزاینده‌ای در حال تبدیل به یک نظام چند لایه و به هم پیوسته می‌باشد. مقصود، چه تنظیم تجارت بین‌الملل، ارتقاء کارکرد بهینه نظام پولی بین‌المللی، معیارگذاری بین‌المللی در خصوص بسته‌بندی و حمل و نقل زباله‌های خطرناک باشد یا کنترل صید و کشتار نهنگ‌ها، دولت‌ها اکنون به اشکال مختلف، به طرق مختلف و برای بسیاری مقاصد مختلف گردهم می آیند.

تئوری وابستگی متقابل از تئوری‌های نوکارکردگرایی و تعامل بین دولتی متمایز است، از این نظر که تأکید می‌کند عمدهٔ فرآیند همگرایی اروپا را عواملی توضیح می‌دهند که دارای ماهیت جهانی هستند. این تئوری همچنین تأکید می‌کند که بسیاری از ویژگی‌های سیستماتیک اتحادیه اروپا در هر نقطه از نظام بین‌الملل، هر چند کمرنگ‌تر، یافت می‌شوند. وابستگی متقابل از این نظر که با شدت کمتری در خصوص همگرایی اروپا به کار گرفته شده و در توضیحاتی که ارایه می‌دهد از صلابت و حالت سیستماتیک کمتری برخوردار می‌باشد نیز از تئوری‌های نوکارکردگرایی و تعامل بین دولتی متفاوت است. اکثر کسانی که درگیر بحث تئوریک در خصوص ماهیت فرآیند همگرایی هستند اهمیت وابستگی متقابل را تشخیص داده‌اند، ولی این تشخیص بخشی از چارچوب‌بندی پشت صحنه است نه رابطه علی و معلولی در خط مقدم بحث. یقیناً، امکان ندارد بتوان پژوهشگر برجسته‌ای را پیدا کرد که وابستگی متقابل را به عنوان هسته مرکزی توصیف خود از فرآیند همگرایی اروپا مورد بحث قرار داده باشد. کارول وب(۱) در اوایل دهه ۱۹۸۰ نوشت، "از نظر بسیاری دانشجویان مفهوم وابستگی متقابل برای تبیین شرایطی که تحت آن حکومت‌ها و سایر بازیگران اقتصادی باید نوعی تشریک مساعی را مد نظر قرار دهند به کار می‌رود؛ اما برخلاف رهیافت تئوری همگرایی، لزوماً به تعریف دقیق نتیجه

1- Carole Webb.

کمک نمی‌کند". بنابراین شاید بهتر باشد وابستگی متقابل در بافت همگرایی اروپا، را یک رهیافت و / یا یک چشم انداز تلقی کرد تا یک تئوری.

آینده تئوری همگرایی

تئوری‌های علوم اجتماعی به ندرت افراد را اقناع می‌کنند. این تئوری‌ها در پی توضیح هر پدیده‌ای که باشند و هر شکلی که به خود بگیرند تقریباً ناگزیر، به دلیل ناکارآمدی در زمینه‌های مهم، قابل انتقادند. از جمله موارد عمومی ناکار آمدی آنها عبارتند از تکیه بر جزئی از پدیده تحت بررسی، داشتن حیطه و یا چارچوب‌بندی بسیار وسیع، وابستگی بیش از حد به زمان، و عدم برخورداری از زمینه تجربی کافی.

تئوری کلان همگرایی اروپا از این انتقادها معاف نبوده است. در واقع، با توجه به اینکه فرآیند همگرایی اروپا بسیار پیچیده است، دائماً و بسیار در حال تغییر و تحول است، و دارای این قابلیت سرشار است که می‌توان از زوایایی مختلف به آن نگریست، این تئوری‌ها مستعد چنین انتقادهایی بوده‌اند. ولی، مانند سایر تئوری‌های علوم اجتماعی، تئوری‌های کلان همگرایی همه ارزش‌های خود را از دست نمی‌دهد زیرا منتقدان می‌توانند به آنها نشان دهند در توضیحاتی که ارایه می‌دهند کامل و نهایی نیستند. بلکه، تئوری‌های کلان همگرایی با ارایه بینش‌های خاصی نسبت به فرآیند همگرایی، ارایه توضیحات نسبی درباره آن و تشویق کار و تفکر بیشتر پیرامون آن، می‌توانند دارای ارزش قابل ملاحظه‌ای در درک بیشتر این فرآیند گردند.

البته مادام که تئوری موجود از برخی جهات ناکارآمد تلقی می‌شود، تلاش برای ارایه تئوری بهتر از آن ادامه خواهد داشت. در این زمینه، ویژگی دارای اهمیت روزافزون بحث تئوریک درباره همگرایی اروپا عبارت است از تلاش انبوهی از نظریه پردازان برای فرا رفتن از آنچه که تا حد زیادی ماهیت بیش از حد مضیق و محدودکننده تعارض میان تئوری کلاسیک تعامل بین دولتی و تئوری نوکارکردگرایی کلاسیک، تلقی می‌شود.

گرچه از یکی از این دو مکتب فکری سرچشمه می‌گیرند، بسیار پیچیده‌تر، پیشرفته‌تر، و متفاوت‌تر از تئوری‌های مذکور در چارچوب اولیه خود هستند. موراوکسیک معروفترین اشخاصی است که به این شیوه نظریه‌پردازی می‌کنند، اما افراد بسیار دیگری نیز مانند او وجود دارند. جنبه دیگر نظریه‌پردازی جدید تلاشی است که برای گرد هم آوردن ویژگی‌های اصلی تئوری‌های سنتی و پیوند دادن آنها، به نحو مناسب، با اجزاء مربوطه سایر تئوری‌های دیگر انجام می‌شود. رابرت کوهین و استانلی هافمن (۱۹۹۱) چنین رهیافت گزینشی و ترکیبی را در تحلیل سیر پرشتاب همگرایی، به ویژه همگرایی نهادین، در اواسط دهه ۱۹۸۰، اتخاذ می‌کنند. آنها اصولاً استدلال می‌کنند که نوکارکردگرایی، وابستگی متقابل، و تعامل بین دولتی همگی به نحوی به توضیح چرایی "احیای" جامعه اروپا کمک می‌کنند. در خصوص نوکارکردگرایی، "تسری نه به عنوان توسعه کارکردی وظایف بلکه در قالب ایجاد انگیزه برای تغییر نهادین، در نتیجهٔ عضوگیری، رخ می‌نماید".[1] در خصوص وابستگی متقابل، "برنامه سال ۱۹۹۲ ... شدیداً تحت تأثیر رویدادهای اقتصاد جهانی خارج از اروپا - به ویژه نگرانی در خصوص رقابت‌های بین‌المللی - قرار گرفت".[2] در خصوص تعامل بین دولتی، آنها معتقدند که زمان دقیق آغاز همگرایی" نه تنها به خاطر تسری و اقتصاد سیاسی جهانی، بلکه به دلیل چانه‌زنی‌های میان - حکومتی بود که همگرایی اولویت‌های دولت‌های بزرگ اروپایی آنها را امکان‌پذیر نمود".[3]

خانم جان متلری[4] (۱۹۹۳) نیز اظهار می‌دارد که محدودیت‌های مدل‌های سنتی - به ویژه از دید وی، محدودیت‌های تئوری تعامل بین دولتی که از نظر او از تعامل حیاتی میان نهادهای اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو و همچنین میان فرآیندهای همگرایی رسمی و غیر رسمی غافل مانده است - یک رهیافت ترکیبی را ایجاب می‌کنند. او می‌گوید به نظر می‌رسد "یک دیدگاه در حال ظهور وجود دارد که می‌گوید یک تئوری جامع همگرایی نه تنها باید شامل مفروضات واقعگرایانه رفتار دولت باشد، بلکه باید تحلیل سیاست داخلی و نقش نهادهای

1- Ibid., p.22.
2- Ibid., p.19.
3- Ibid., p.25.
4- Janne Matlary.

مختلف EC را نیز در بر بگیرد".[1] استفن جرج[2] (۱۹۹۴) به اندازه متلری در خصوص این که یک تئوری جامع همگرایی را می‌توان ایجاد و تکمیل کرد خوشبین نیست، ولی او نیز متقاعد به نیاز به الگویی است که "بینش‌های" مکاتب تعامل بین دولتی و نوکارکردگرایی را "تلفیق نماید".

بنابراین جستجو برای یافتن نقاط تماس و تداخل میان، و شاید بـرای یـافتن تـرکیبی از، الگوهای تعامل بین دولتی و الگوهای ملهم از نوکارکردگرایی که از هر زمـان دیگـر پـیچیده‌تر هستند، یکی از ویژگی‌های ممکن تئوری همگرایی آینده است. ولی، در اینکه آیا تئوری ترکیبی هرگز قادر به گریز از مشکـل اساسی خـود ـ یـعنی تـلاش بـرای تـوسعه آن تـقریباً بـه طـور اجتناب‌ناپذیر متضمن عقب گرد به سوی یکی از دیدگاه‌های غالب است ـ هست یا خیر باید تردید کرد. چون همانگونه که الکساندر وارلی[3] مشاهده کرده است، "آشتی میان نوکارکردگرایی و نئورئالیسم به شکل مؤثری هر دو تئوری را از فلسفه وجودی و اصول راهبردی خود محروم می‌سازد، و این گامی است که هیچ یک از پژوهشگران [طرفداران تئوری‌ها] گروه‌های مربوطه نمی‌توانند بدون تضعیف تئوری خود آن را بردارند".

یکی دیگر از ویژگی‌های ممکن روند آتی تئوری همگرایی جـایگیری آن در بافت تـئوری گسترده‌تر وابستگی متقابل و جهانی شدن است. همانگونه که بن روساموند[4] (۱۹۹۵) اشاره کرده است این تئوری‌ها باید به تعیین چگونگی تحقق همگرایی به طرق بسیار متفاوت در نقاط عدیده جهان کمک کنند: در سطح "رسمی" میان نهادهای بین‌المللی، فوق ملی، ملی، منطقه‌ای و حتی محلی حکومت، اما در سطح "غیر رسمی" نیز در نتیجه تحولات رخ داده در تکنولوژی، ارتباطات شیوه‌های مسافرت و فرهنگ.

مایکل اونایل[5] اشاره کرده که "تئوری همگرایی اروپا" یک دیالکتیک پیوسته در حال تغییر میان رویدادهایی است که در اقصی نقاط زمین رخ داده‌اند و تلاش‌هایی که پژوهشگران بـرای پیگیری و تبیین دقیق آنها انجام می‌دهند ... پارادایم‌ها و تنش روشن فکری ایجاد شده به وسیله

1- Ibid., p.376.
2- Stephen George.
3- Alexander Warleigh, 1998, p.9.
4- Ben Rosamond.

[گفتمان تئوریک در خصوص همگرایی] به ترسیم دقیق‌تر تحولات عینی در همگرایی اروپا، و به روشن سازی فهم ما از معنای این فرآیند کمک کرده‌اند". این ملاحظات در خصوص تئوری همگرایی که تاکنون ارایه شده‌اند یقیناً در آینده نیز کاربرد خواهند داشت در هر صورت همچنانکه تئوری جدید بر تئوری قبلی استوار می‌گردد و فرآیند همگرایی، خود ادامه می‌یابد، نظریه‌پردازی پیچیده‌تر و غامض‌تر می‌گردد. اما هدف اساسی تئوری کلان لایتغیر باقی می‌ماند: کمک به درک و تبیین فرآیند همگرایی.

نظریه‌پردازی از کارکرد اتحادیه اروپا: تئوری میان برد

برخلاف تئوری کلان که به ماهیت فرآیند همگرایی به عنوان یک کل می‌نگرد، تئوری میان برد، جنبه‌های خاصی از این فرآیند را بررسی می‌کند. به ویژه، این تئوری معمولاً بر جنبه‌های چگونگی کارکرد اتحادیه اروپا تمرکز می‌یابد.

در سالهای اخیر، توجه پژوهشگران فراوانی به تئوری میان برد معطوف شده است. دو دلیل برای این امر وجود دارد. اول، این احساس فزاینده وجود داشته است که تئوری کلان ذاتاً در آنچه به دست می‌آورد محدود است. منتقدان استدلال می‌کنند، از دست دادن فرصت در اثر معطل ماندن این دو تئوری ناخوشایند است. از یک سو اگر این تئوری خود را تنها محدود به تشخیص عوامل علی و معلولی اصلی بنماید بسیاری از ابعاد متفاوت فرآیند همگرایی را از دست می‌دهد و یا حداقل، به طور کامل نمی‌تواند آنها را تشخیص دهد. از سوی دیگر، اگر بکوشد کل ابعاد همگرایی را در برگیرد، خیلی پیچیده، و عملیاتی کردن آن بسیار مشکل می‌شود. طبق این استدلال بهتر است از بلند پروازی کاست و صرفاً بر بهترین اجزا، به ویژه مهمترین قسمت‌ها تأکید کرد. دوم با شدت یافتن فرآیند همگرایی اروپا، اتحادیه اروپا توجه طیف و شمار فزاینده‌ای از پژوهشگران را به خود جلب کرده است. قبلاً روال بر این بود که اکثر پژوهشگران همگرایی اروپا که علاقمند به نظریه‌پردازی و مفهوم سازی بودند، تئوری روابط بین‌الملل را به طور جامع فرا گرفته و به میزان گسترده‌تری از آن استفاده می‌کردند. در سالهای اخیر دیگر این

روال شدت گذشته را ندارد. بسیاری از پژوهشگران امروز اظهار می‌دارند که نباید همگرایی اروپا را صرفاً از طریق رهیافت روابط بین‌الملل سنتی مطالعه نمود بلکه می‌توان ادعا کرد بهتر است آنرا از طریق سایر زیر مجموعه‌های علم سیاست نیز مورد مطالعه قرار داد. همانطور که بسیاری از پژوهشگران ابراز می‌دارند، اگر این طور باشد که اتحادیه اروپا کیفیات یک دولت را داراست، آیا آنگاه این سؤال مطرح نمی‌شود که رهیافت‌هایی که برای مطالعه دولت‌ها مناسب به نظر می‌رسند ممکن است برای مطالعه اتحادیه اروپا نیز مناسب باشند؟ کسانی که به این سؤال پاسخ مثبت دهند به ویژه از کیفیات مثبت کاربرد سیاست تطبیقی و رهیافت‌های مطالعات سیاسی حمایت کرده‌اند. همانطور که هیکس[1] (۱۹۹۴) اشاره می‌کند، آنها از این رهیافت‌ها برای پیگیری رهیافت روابط بین‌الملل و برای *همگرایی* اروپا استفاده نکرده‌اند بلکه برای بررسی *سیاست* اتحادیه اروپا آن را به کار برده‌اند.

اکنون برای روشن کردن این رهیافت‌ها در قبال سیاست اتحادیه اروپا، دو مورد از مهمترین آنها مورد بررسی قرار می‌گیرند: نهادگرایی نوین و شبکه‌های سیاست. هر دو رهیافت از دامنه زیر مجموعه‌های علم سیاست ناشی می‌شوند و به ویژه از سیاست تطبیقی و مطالعات سیاسی ناشی می‌شوند.

نونهادگرایی

از اواخر دهه ۱۹۸۰ مطالب زیادی راجع به برجستگی‌های نو نهادگرایی شنیده‌ایم. نهادگرایی نوین در جوهره خود یک هسته مرکزی دارد و آن اعتقاد به اهمیت داشتن نهادها در تعیین نتایج تصمیم هاست. به همین ترتیب، نهادگرایی نوین تا حدی یک واکنش علیه رفتارگرایی است که در محافل علوم اجتماعی و سیاسی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰، به ویژه در آمریکا از نفوذ فراوانی برخوردار بود.

نهادگرایی "نوین" چه تفاوت‌هایی با "نهادگرایی" قدیم دارد؟ به طور کلی تفاوت اصلی

آنست که به رغم نهادگرایی قدیمی یا سنتی که کاری بیشتر از تحلیل قدرت‌ها و ساختارهای اصلی نهادهای تصمیم‌گیری انجام نمی‌دادند، نهادگرایی نوین، نهادها را به شیوه‌ای وسیع تعریف می‌کند تا طیف گسترده‌ای از آئین‌های کار، رویه‌ها، روابط، عرف‌ها و هنجارهای رسمی و غیر رسمی را در برگیرند. به این ترتیب، نهادگرایی نوین از لحاظ دغدغه‌ها و علایق جامع‌تر و گسترده‌تر است.

نهادگرایی نوین، فراسوی یک هسته مرکزی علایق مشترک در نهادها، که به طور وسیع تعریف شده است، رهسپار جهات مختلفی می‌گردد. همانطور که هال[1] و تیلور[2] (۱۹۹۶) خاطر نشان ساخته‌اند، حداقل سه رهیافت تحلیلی در درون نهادگرایی نوین وجود دارند: نهادگرایی تاریخی، نهادگرایی منتخب عقلانی، و نهادگرایی جامعه شناختی. توزیع قدرت که زائیده ترتیبات نهادین است، شیوه‌های ختم شدن این ترتیبات به وابستگیِ طریق و نتایج ناخواسته، و روابط میان نهادها و سایر عواملی که نتایج و فعالیت‌های سیاسی چون تحولات اقتصادی و باورهای ایدئولوژیک را شکل می‌دهند، از جلمه دغدغه‌های اصلی نهادگرایی تاریخی هستند. نهادگرایی منتخب عقلانی، به ویژه علاقمند به بررسی گستره و شیوه‌های شکل‌گیری، نقل و انتقال و محدودسازی اقدامات عقلانی بازیگران سیاسی توسط نهادهاست. و نهادگرایی جامعه شناختی به ویژه بر اینکه غالباً چگونه می‌توان اشکال و رویه‌های نهادین را توضیح داد متمرکز می‌گردد.

اکثر کارهای نو نهادگرایان در خصوص اتحادیه اروپا، در درون رهیافت نهادگرایی تاریخی انجام شده‌اند. برای مثال بالمر[3] (۱۹۹۸ و ۱۹۹۴) و پیرسون[4] (۱۹۹۶) هر دو کیفیات این رهیافت را برای تحلیل، و به قول بالمر، برای "تسخیر" فعالیت سیاسی و سیاست‌گذاری در نظام چند لایه -که لایه‌های آن در حال افزایش است - مورد مطالعه قرار داده‌اند. به عبارت دقیق‌تر، بالمر چارچوب "رژیم حاکمیت" را برای تحلیل اتحادیه اروپا در سطح سیاست خاص یا زیر -

---

1- Hall. 2- Taylor.

3- Bulmer. 4- Pierson.

سیستمی مورد حمایت قرار داده و به کار گرفته است.

شبکه‌های سیاست‌گذاری

رهیافت شبکه‌های سیاسی را می‌توان به عنوان کاربرد نهادگرایی نوین تلقی کرد زیرا این اصطلاح در وسیع‌ترین مفهوم خود درک می‌شود. این رهیافت برای توصیف و تحلیل فرآیندهای سیاسی و نتایج سیاسی به کار می‌رود.

به بیان ساده، شبکه‌های سیاست‌گذاری، صحنه‌هایی هستند که در آنها، تصمیم گیرندگان و منافع گردهم می‌آیند تا برای حل اختلافات پا در میان کنند و به دنبال راه حل بگردند. ماهیت شبکه‌های سیاسی بر حسب سه متغیر کلیدی فرق می‌کند: ثبات نسبی (یا بی‌ثباتی) عضویت‌های شبکه؛ انزوای نسبی (یا نفوذپذیری) شبکه‌ها؛ و استحکام نسبی (یا ضعف) تکیه اعضاء بر منابع.(۱) از این متغیرها یک طیف ظاهر می‌شود، که "در یک سوی آن *جامعه‌های* سیاسی قرار دارند که به سختی با هم متحد شده‌اند و عضویت در آنها پیوسته و اغلب سلسله مراتبی است، فشارهای خارجی کمترین تأثیر را بر آن می‌گذارند، و بازیگران در آن، به خاطر منابع شدیداً به یکدیگر وابسته‌اند. در سوی دیگر، شبکه‌های *موضوعی* قرار دارند که اتحاد سستی با هم داشته، عضویت در آنها دائمی و سلسله مراتبی نیست، نفوذهای خارجی به راحتی وارد شبکه می‌شوند، و بازیگران تا حد زیادی خود کفا هستند".(۲)

کسانی که قهرمان رهیافت شبکه سیاسی هستند، اتحادیه اروپا را به ویژه برای ظهور این شبکه‌ها مناسب می‌دانند. برخی از عواملی که فرض می‌شود به شبکه‌های سیاسی ختم می‌گردند عبارتند از: ماهیت غیر رسمی عمده سیاست‌گذاری‌های اتحادیه اروپا؛ چند گانگی منافع در سطح اتحادیه اروپا که اعضای آن مشتاق دسترسی داشتن به سیاست‌گذاران هستند؛ ماهیت بسیار فنی - تقریباً غیر سیاسی - عمده محتوای سیاسی اتحادیه اروپا؛ مواضع سیاسی قوی مقامات ارشد به ویژه مقامات کمیسیون و علی الخصوص در مراحل اولیه سیاست‌گذاری؛

و تکیه فراوان مقامات بر منافع خارجی برای اطلاعات و مشاوره در خصوص محتوای سیاسی و اجرای سیاست‌ها. همانگونه که اشنایدر و سایرین[۱] در خصوص این نکته اظهار می‌دارند، "الگوی بسیار کثرت گرایی که شبکه‌های سیاسی اتحادیه به نمایش می‌گذارند نه تنها نتیجه اقدامات بازیگران متفاوت برای نفوذ در فرآیند سیاسی اروپا در مرحله اولیه تدوین و شکل‌گیری، بلکه حاصل یک استراتژی شبکه‌بندی دقیق است که توسط نهادهای اروپایی، به ویژه کمیسیون به کار گرفته شده است".

وجود، انواع و نفوذ شبکه‌ها در سراسر طیف سیاسی فرق می‌کند. شبکه‌های از نوع جامعه سیاسی، اغلب در زمینه‌هایی یافت می‌شوند که در آنها، سیاست اتحادیه اروپا به خوبی استقرار یافته است، و یک "گروه از مشتریان" سازمان یافته در آن وجود دارد؛ و تصمیم گیرندگان از همکاری منافع سود می‌برند. مثال‌های این زمینه‌های سیاسی شامل کشاورزی و تحقیق و توسعه هستند. در مقابل، شبکه‌های موضوعی هر جا که سیاست اتحادیه اروپا به خوبی توسعه نیافته باشد، جایی که بحث سیاسی بی‌ثبات و متزلزل باشد، و جایی که این منافع سازمان یافته منابع ناچیزی برای "بده بدستان" با تصمیم گیرندگان داشته باشند رواج دارند. سیاست حمایت از مصرف کننده و عمده سیاست‌های زیست محیطی و اجتماعی نمونه‌هایی از زمینه‌های سیاسی هستند که در آنها، شبکه‌های موضوعی به طور متداول یافت می‌شوند.

باید گفت کارآمدی رهیافت شبکه‌های سیاسی از سوی تمامی تحلیل گران اتحادیه اروپا پذیرفته نشده است. یکی از اعتراضات وارده این بوده است که رهیافت مذکور نمی‌تواند اتخاذ تصمیمات راهبردی اصلی را مورد بررسی قرار دهد و سیال بودن بی‌نهایت و ماهیت متفرق فرآیندهای سیاسی اتحادیه اروپا را پوشش دهد.[۲] بی‌شک، این انتقادات بی‌دلیل نیستند، ولی می‌توان ادعا کرد براساس درک اشتباه از آنچه که طرفداران این الگو از جانب آن ادعا می‌کنند بنا

1- Schneider *et al.*, 1994, p.112.

۲- برای مطالعه انتقاد وارده به مفید بودن شبکه‌های سیاسی در تحلیل فرآیندهای سیاسی اتحادیه اروپا ببینید: Kassim, 1994.

شده‌اند. همانطور که رودز[۱] و دیگران اظهار می‌دارند، برای استدلال در خصوص اینکه رهیافت مذکور در زمینه اتحادیه اروپا بسیار مفید است، "رهیافت "شبکه‌های سیاسی" ابزار سودمندی برای تحلیل روابط میان انواع واحدهای حکومتی، میان سطوح حکومت، و میان حکومت‌ها و سایر گروههای ذینفع است. این رهیافت به درک فرآیند سیاسی اتحادیه اروپا کمک می‌کند ولی تنها، یک متغیر، در این فرآیند است".

نکات پایانی

طیف وسیعی از رهیافت‌های مفهومی و تئوریک برای درک و مطالعه همگرایی اروپا و اتحادیه اروپا در این فصل مورد مداقه قرار گرفته‌اند. در این فصل نشان داده شده که همه آنها در خور انتقاد بوده‌اند و تردیدهایی نسبت به کارآمدی کلیه آنها مطرح گردیده است. برای مثال، در خصوص سه تئوری کلان که مورد بررسی قرار گرفتند. "اتهامات" اساسی علیه نوکارکردگرایی و تئوری تعامل بین دولتی مطرح شده است که از جمله می‌توان به این مورد اشاره کرد که هر دو بیش از حد بر درستی دیدگاه خود تأکید می‌کنند و هر دو به طور همزمان و در عمل آنچه را ادعا می‌کنند نمی‌توانند به اجرا در آورند، در حالی که نقطه ضعف اساسی وابستگی متقابل، عدم تمرکز منطقه‌ای آن تلقی می‌شود.[۲]

اما، قضاوت در مورد کلیه مفاهیم و تئوری‌ها، و رهیافت‌های متدلوژیک مبتنی بر آنها، نباید صرفاً بر مبنای ناکارآمدی‌های آنها انجام پذیرد، بلکه در این راستا، نقاط مثبت هم باید در نظر گرفته شوند. همانطور که نشان داده شده است، نقاط مثبت بسیار زیادی در عمده کارهای مفهومی و تئوریک انجام شده درباره همگرایی اروپا و اتحادیه اروپا وجود دارد. می‌توان گفت هیچ یک از کارهایی که در این خصوص انجام شده‌اند قادر به پوشش دادن و تبیین تمامی جنبه‌های همگرایی اروپا و واقعیت اتحادیه اروپا نبوده‌اند و فقط این انتظار از آنها می‌رفته است. مهمتر از همه، همانگونه که هیکس اظهار داشته است، هیچ تئوری کلی در خصوص حکومت

آمریکا یا آلمان مطرح نشده‌اند، لذا چرا باید در مورد اتحادیه اروپا مطرح شود؟ و این سندهولتز[1] می‌گوید ما باید قبول کنیم «که انواع مختلف تئوری‌ها برای نکته‌های مختلف پازل اتحادیه اروپا مناسب هستند.»

این فصل برخی از انواع متفاوت این تئوری‌ها و همچنین انواع مختلف مفهوم سازی و رهیافت‌های متدولوژیکی که پایه و اساس تئوریک و مفهومی دارند را بررسی کرده است. آنها برای درک بهتر همگرایی اروپا و اتحادیه اروپا از طریق جلب توجه به، و تأکید بر ویژگی‌های اصلی فرآیندها، ساختارها، زمینه‌ها، و نتایج، ارائه شده‌اند.

1- Wayne Sandholtz, 1996, p.426.

فصل بیست و یکم

گسترش

تشریح دور جاری گسترش
چرا اتحادیه اروپا تمایل به گسترش دارد
چارچوب فرآیند مذاکرات
چالش گسترش اتحادیه اروپا
تمهیدات اتحادیه اروپا برای گسترش
پیامدهای گسترش و تعمیق اتحادیه
نگاهی به آینده

بین سالهای ۱۹۸۷ تا ۱۹۹۶ هجده کشور خواستار پیوستن به اتحادیهٔ اروپا شدند. به تقاضای این کشورها پاسخ‌های متفاوتی داده شد:

– اتحادیهٔ اروپا، به سرعت شرائط عضویت را برای چهار کشور اطریش، فنلاند، سوئد و نروژ تعیین کرد و سه کشور نخست از این گروه در سال ۱۹۹۵ به عضویت اتحادیه درآمدند. (مردم نروژ در جریان یک رفراندوم به عضویت در اتحادیهٔ اروپایی رأی ندادند)

– تقاضای مراکش برای عضویت در اتحادیهٔ اروپا در سال ۱۹۸۷، بدلیل غیراروپایی بودن این کشور رد شد.

ـ مذاکرات با ترکیه همچنان ادامه یافت.

(جمهوری چک، استونی، مجارستان، لهستان، اسلونی) و قبرس گشود و سپس در سال ۲۰۰۰ مذاکره با پنج کشور دیگر اروپای شرقی و مرکزی (بلغارستان، لتونی، لیتوانی، رومانی، اسلواکی) و مالت را آغاز کرد.

بنابراین، در زمان نگارش این سطور (اواسط سال ۲۰۰۲) سیزده درخواست عضویت در اتحادیهٔ اروپا، در دست بررسی و دوازده تیم مذاکره کننده نیز در حال مذاکره با کشورهای متقاضی بودند. بدیهی است که دور جدید گسترش اتحادیهٔ اروپا، با ادوار قبلی تفاوت ماهوی داشت. اهمیت دور جدید از آن روست که اعضای اتحادیه را به دو برابر افزایش داده و اعضایی متفاوت با اعضای قدیمی را می‌پذیرد که هر یک نیز با دیگری تفاوتهای قابل ملاحظه‌ای دارد.

موفقیت فرآیند کنونی گسترش اتحادیهٔ اروپا با استفاده از «روشهای کلاسیک» ممکن نیست. در این روشها، بر تمایل و توان کشور درخواست کننده برای پذیرش شروط عضویت تأکید می‌شد و مذاکرات طولانی در چارچوب یک دورهٔ انتقالی، همچنان ادامه پیدا می‌کرد. اما، دور کنونی گسترش اتحادیهٔ اروپا را باید «دور سازگاری» نامید. در این دور، اتحادیهٔ اروپا باید به کشورهای درخواست کننده برای نیل به شرائط عضویت در اتحادیه، کمک کند و خود را بیش از ادوار قبلی، با شرائط فعلی تطبیق دهد.

این بخش از نوشتار حاضر به دور کنونی گسترش اتحادیهٔ اروپا می‌پردازد و نخست فرآیند گسترش را از زاویهٔ دید آن اتحادیهٔ مورد بررسی قرار می‌دهد و در جای جای نوشتار نیز، وضعیت متقاضیان عضویت در اتحادیه مورد توجه قرار می‌گیرد.

تشریح دور جاری گسترش

کشورهای مرکز و شرق اروپا

کشورهای شرق و مرکز اروپا که در سالهای ۱۹۸۹ و ۱۹۹۰، در پی فروپاشی کمونیسم استقلال خود را بدست آوردند، بلافاصله ابراز امیدواری کردند که با استقرار سیستم‌های لیبرال دمکراتیک مبتنی بر بازار در کشورهایشان، و متحول شدن روابط شرق ـ غرب، راه برای

عضویت آنها در اتحادیهٔ اروپا هموار گردد. اتحادیهٔ اروپا در ژوئن ۱۹۹۳ در جریان اجلاس شورای اروپا در کپنهاک بطور رسمی اعلام کرد که «آندسته از کشورهای شرق و مرکز اروپا که مایل به پیوستن به اتحادیهٔ اروپا هستند به این مهم نائل خواهند شد». اجلاس کپنهاک، همچنین شرائطی به شرح زیر را برای متقاضیان عضویت در اتحادیهٔ اروپا قرار داد:

عضویت در اتحادیهٔ اروپا منوط به آن است که متقاضی عضویت بتواند به تثبیت نهادهای تضمین کنندهٔ دمکراسی، حاکمیت قانون، حقوق بشر و احترام به حقوق اقلیتها نائل شود. وجود یک اقتصاد بازار کارآمد و توان تحمل فشارهای رقابتی و نیروهای بازار را در چارچوب اتحادیهٔ اروپا نیز شرط دیگر عضویت در اتحادیه می‌باشد. فرض بر آن است که نامزد عضویت در اتحادیهٔ اروپا توان عمل به تعهدات مربوطه را دارد: پای بندی به اهداف سیاسی، اقتصادی و پولی اتحادیهٔ اروپا، از جملهٔ این تعهدات است.

اکثر رهبران اروپایی معتقد بودند که عضویت کشورهای شرق و مرکز اروپا در اتحادیهٔ اروپا فرآیندی بلندمدت است و استراتژی اتحادیه طی این روند باید کمک به کشورهای مذکور برای تطبیق خود با شرائط جدید باشد. اما، در اواسط دههٔ ۱۹۹۰ اتحادیهٔ اروپا مجبور شد موضع خود را تغییر دهد زیرا بین مارس ۱۹۹۴ که مجارستان درخواست عضویت خود را مطرح کرد و ژانویهٔ ۱۹۹۶ که جمهوری چک تقاضای عضویت نمود، ده کشور دیگر اروپا شرقی و مرکزی نیز خواستار عضویت در اتحادیهٔ اروپا گردیدند. شورای اروپا از کمیسیون اروپا خواست تا در مورد این درخواستها اعلام‌نظر کند. این کار در ژوئن ۱۹۹۷ انجام شد. کمیسیون توصیه کرد مذاکره با پنج کشور از ده کشور متقاضی عضویت در اتحادیهٔ اروپا و قبرس آغاز شود و مذاکره با بقیه کشورها تا زمان پیشرفت گذار اقتصادی (و در مورد اسلواکی، سیاسی) آنها به تعویق بیفتد. شورای اروپا در جریان اجلاس لوکزامبورگ در دسامبر ۱۹۹۷ توصیه‌های کمیسیون اروپا را پذیرفت و مذاکرات خود را با کشورهای موسوم به (۱+۵) از مارس ۱۹۹۸ آغاز کرد.

اما، در همین اثناء، تصمیمات اجلاس لوکزامبورگ به مثابهٔ اشتباهی فاحش بروز نمود. یک علت این امر، آن بود که کشورهای متعلق به «موج دوم» به سرعت از فاصلهٔ خویش با کشورهای

«موج اول» می‌کاستند. اجلاس لوکزامبورگ، نه تنها میان موج اول و دوم کشورها تفاوت قائل شد بلکه تصمیم گرفت ترکیه را به علت آنچه که «دارا نبودن شرائط عضویت» می‌نامید، از فرآیند عضویت کنار بگذارد. ابراز نارضایتی شدید ترکیه از این برخورد، موجب گردید اتحادیهٔ اروپا در موضع خود در قبال ترکیه تجدیدنظر کند.

براین اساس، استراتژی گسترش، در جریان اجلاس هلسینکی به سال ۱۹۹۹ مورد بازنگری قرار گرفت. این اجلاس تصمیم گرفت مذاکره با کشورهای موج دوم موسوم به ۱+۵ از اوائل سال ۲۰۰۰ آغاز شود به تصمیم‌گیری دربارهٔ آمادگی کشورهای ۲+۱۰ برای پیوستن به اتحادیهٔ اروپا، فقط براساس پیشرفت مذاکرات صورت گیرد و نه با تعیین ضرب الاجل زمانی، و به ترکیه نیز موقعیت «نامزد عضویت» اعطاء گردد.

بدین ترتیب، مذاکره با پیشگامان موج دوم عضویت، از فوریهٔ ۲۰۰۰ آغاز شد و به زودی بر شرکت کنندگان در مذاکرات و ناظران مشخص شد که برخلاف تصور اولیه‌ای که گسترش اتحادیهٔ را فرآیندی طولانی و مرحله به مرحله پیش‌بینی می‌کرد، مذاکرات تا قبل از انتخابات ژوئن ۲۰۰۴ پارلمان اروپا، با یک «انفجار بزرگ» به بارخواهد نشست و همهٔ کشورهای شرکت کننده به جز بلغارستان و رومانی به اتحادیهٔ اروپا خواهند پیوست.

قبرس و مالت

اگر چه دو کشور کوچک مدیترانه‌ای قبرس و مالت، با محدودهٔ جغرافیایی اروپای غربی فاصله دارند، اما همیشه خود را جزئی از سنت اروپای غربی می‌دانسته‌اند و اروپا نیز براین باور بوده است. هر دو کشور در جولای ۱۹۹۰ متقاضی پیوستن به جامعهٔ اروپا (EC) شدند اما، درخواست آنها با پاسخ سرد اروپائیان روبرو شد زیرا از سویی هنوز مسائل نهادین ناشی از پیوستن کشورهای بسیار کوچک به جامعهٔ اروپا حل نشده بود و از سوی دیگر، اغلب تصمیم سازان اروپایی معتقد بودند تا زمانی که مسئلهٔ اشغال شمال قبرس توسط ترکیه حل نشود، نباید عضویت قبرس در جامعهٔ اروپا، مورد بحث قرار گیرد. اما، در ژوئن ۱۹۹۳ با اعلام نظر رسمی

کمیسیون اروپا دربارهٔ درخواست این دوکشور، وضع تغییر کرد. کمیسیون با اذعان به مشکلات پیش‌رو، بطورکلی از عضویت دو کشور قبرس و مالت در اتحادیهٔ اروپا حمایت می‌کند و اجازه نمی‌دهد تجزیهٔ قبرس مانع پیوستن یونانی‌های این جزیره به اروپا شود. شورای اروپا نیز نظر کمیسیون را تأیید کرد و در سال ۱۹۹۵ شورای وزیران اعلام کرد که مذاکره با قبرس و مالت باید حداکثر شش ماه پس از پایان کنفرانس بین دولتی (IGC) سال ۱۹۹۶، آغاز شود. انتخابات سال ۱۹۹۶ در مالت، برنامه‌های این کشور را به تعویق انداخت زیرا دولتی به قدرت رسید که تقاضای عضویت مالت در اتحادیهٔ اروپا را مسکوت گذاشت. معهذا، تقاضای عضویت قبرس، همچنان مسیر خود را طی کرد و مذاکرات طرفین در مارس ۱۹۹۸ و به موازات مذاکره با پنج کشور موج نخست، آغاز شد. در سپتامبر ۱۹۹۸ با تغییر دولت در مالت، مسئله عضویت این کشور در اتحادیهٔ اروپا دوباره در دستور کار قرار گرفت و مذاکرات طرفین، در فوریهٔ ۲۰۰۰ همزمان با مذاکره با کشورهای موج دوم، آغاز گردید.

وضعیت قبرس بسیار دشوار و حساس است زیرا علیرغم اینکه دولت یونانی قبرس تحت نام جمهوری قبرس و به نمایندگی از طرف تمامی جزیره در مذاکرات شرکت دارد، اما عملاً فقط بر بخش جنوبی جزیره تسلط دارد. رهبری ترک بخش شمالی جزیرهٔ قبرس که مورد حمایت کامل ترکیه قرار دارد، به شدت حق یونانی‌های قبرس را در سخن‌گویی از جانب تمامی مردم قبرس، رد می‌کند. رهبران اروپایی امیدوارند که قبل از پایان گرفتن دور جاری مذاکرات، راه‌حلی برای «مسئلهٔ قبرس» پیدا شود. اما، این فقط یک ابراز امیدواری است که ریشهٔ چندانی در واقعیت ندارد. تعلیق مذاکرات تا زمان حل «مسئله قبرس» همچنان به عنوان یک احتمال مطرح است که چندان قوی به نظر نمی‌رسد زیرا یونان تهدید کرده است در صورتی که تقاضای عضویت قبرس به تعویق بیفتد، تمامی درخواستهای عضویت در اتحادیهٔ اروپا را وتو خواهد کرد. اما، پذیرش یک قبرس تقسیم شده در اتحادیهٔ اروپا، مناسبات با ترکیه را به خطر انداخته و اروپا را درگیر یک مناقشهٔ قومی خطرناک و در حال انفجار می‌سازد.

ترکیه

ترکیه در سال ۱۹۸۷، تقاضای عضویت در اتحادیهٔ اروپا را مطرح کرد: یعنی سه سال قبل از قبرس و مالت و بین هفت تا نه سال قبل از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی. معهذا، ترکیه تنها کشور از میان ۱۳ کشور فوق است که هنوز مذاکره برای پیوستن به اتحادیهٔ با آن آغاز نشده است.

علت رسمی که تاکنون برای آغاز نشدن مذاکره با ترکیه عنوان شده ـ علیرغم ابراز نظر کمیسیون دربارهٔ درخواست ترکیه و نیز گزارش اخیر سالیانهٔ کمیسیون دربارهٔ پیشرفت‌های بدست آمده در راه پیوستن ترکیه به اتحادیهٔ ـ این است که علیرغم گامهای بلندی که ترکیه در جهت نیل به معیارهای سیاسی و اقتصادی تعیین شده در اجلاس کپنهاک برداشته، هنوز پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در چند عرصه مهم بدست نیامده است. در زمینهٔ معیارهای سیاسی، اتحادیهٔ اروپا از وضع حقوق بشر در ترکیه و بویژه برخورد این کشور با اقلیت کرد خود ناراضی است و به کرات نگرانی خود را از وضع دمکراسی در ترکیه ابراز کرده است. آنچه بویژه موجب نگرانی گردیده ایفای نقش سیاسی توسط نظامیان ترکیه است. در رابطه با معیارهای اقتصادی نیز اتحادیهٔ اروپا به ترکیه توصیه کرده است که اقتصاد خود را بیش از پیش لیبرالیزه و مدرنیزه کند تا بتواند قوانین مربوط به رقابت را در بازار داخلی خود حاکم نماید.

اما، در ورای علل رسمی فوق که برای عدم آغاز مذاکرهٔ اروپا با ترکیه در زمینه پیوستن این کشور به اتحادیهٔ اروپا عنوان می‌شود، – عللی که از سال ۱۹۹۳ تاکنون به کرات عنوان شده و کلیت آن نیز به عدم دستیابی ترکیه به معیارهای تعیین شده در اجلاس کپنهاک برمی‌گردد – دلائل دیگری نیز می‌توان برای عدم تمایل اروپایی‌ها به عضویت ترکیه در اتحادیهٔ اروپا برشمرد. سئوالاتی از قبیل اینکه آیا پذیرش یک کشور مسلمان، به نفع اتحادیهٔ اروپا است و آیا این کشور با بقیهٔ کشورهای اروپایی هویت مشترک دارد مدتهاست که ذهن اروپایی‌ها را به خود مشغول کرده است. یک نگرانی دیگر اروپا به کلاف درهم تنیدهٔ توسعه نایافتگی، گستردگی بخش کشاورزی، و جمعیت انبوه ترکیه مربوط می‌شود ـ هم اکنون جمعیت ترکیه از مرز ۶۵ میلیون نفر گذشته و انتظار می‌رودتا سال ۲۰۲۰ به یکصد میلیون نفر بالغ شود ـ مجموعهٔ این عوامل،

موجب می‌گردد که ترکیه در صورت پیوستن به اتحادیهٔ اروپا، به یک مصرف‌کنندهٔ عمده منابع اتحادیه تبدیل گردد و این وضع، حداقل تا زمانی که منابع ساختاری و سیاست مشترک کشاورزی به شکل فعلی خود جریان داشته باشد، ادامه خواهد یافت.

اگر چه اتحادیهٔ اروپا تاکنون تمایلی به آغاز مذاکره با ترکیه جهت پیوستن این کشور به اتحادیهٔ اروپا، ابراز نکرده اما، در عین حال، خواستار حفظ روابط حسنه با این کشور می‌باشد و این امر دلائل اقتصادی متعدد دارد. ترکیه، یک بازار بزرگ برای اروپا محسوب می‌شود و ششمین شریک بزرگ تجاری اتحادیهٔ به شمار می‌رود. دلائل سیاسی و امنیتی متعددی را نیز می‌توان برای تمایل اروپا به حفظ روابط حسنه با ترکیه عنوان کرد: ترکیه عضو ناتو و کشوری اسلامی است که از نفوذ قابل ملاحظه در بالکان، خاورمیانه، و قلمرو شوروی سابق برخوردار می‌باشد. این کشور همچنین پل مهم ارتباطی غرب و شرق محسوب می‌شود.

بنابراین استراتژی اتحادیهٔ اروپا در قبال ترکیه، برقراری روابط نزدیک بدون آغاز مذاکرات الحاق می‌باشد. همانطور که قبلاً گفته شده، به عنوان بخشی از این استراتژی، در جریان اجلاس هلسینکی به سال ۱۹۹۹، به ترکیه موقعیت «نامزد عضویت» اعطاء شد. علاوه بر این شورای اروپا در مارس ۲۰۰۱ طرح «مشارکت برای عضویت» را به منظور کمک به ترکیه جهت انجام تغییرات منطبق بر معیارهای کپنهاک، پیش‌بینی کرد و این طرح اولویت‌هایی را تعیین کرد که اندکی بعد در «برنامهٔ ملی برای نیل به شرائط اتحادیهٔ اروپا» منعکس گردید. دولت ترکیه نیز در مارس ۲۰۰۱، برنامهٔ مزبور را تصویب و به مورد اجراء گذاشت.

یک نکتهٔ دیگر که در روابط با ترکیه قابل ذکر است اینکه به نظر نمی‌رسد مذاکره با ترکیه تا قبل از حل نهایی مسئله قبرس آغاز شود. از سال ۱۹۷۴ که نیروهای نظامی ترکیه یک سوم خاک جزیرهٔ قبرس را اشغال کردند، تاکنون یونان و دیگر اعضای اتحادیهٔ اروپایی، با آغاز مذاکرات عضویت با ترکیه مخالفت کرده‌اند و شرط آغاز مذاکره را پایان اشغال قبرس و حل و فصل نهایی مسئلهٔ قبرس اعلام کرده‌اند. اگر مسئله قبرس همچنان لاینحل باقی بماند، قبرس نیز در صورت

عضویت در اتحادیهٔ اروپا، هرگونه مذاکره با ترکیه را برای عضویت در اتحادیهٔ وتو خواهد کرد.

چرا اتحادیهٔ اروپا تمایل به گسترش دارد؟

با گسترش اتحادیهٔ اروپا به ۲۷ عضو و شاید بیشتر، ماهیت این اتحادیه از چند جنبهٔ مهم تغییر می‌کند. کشورهای ۲+۱۰ و ترکیه را نمی‌توان متقاضیان «معمولی» عضویت در اتحادیهٔ اروپا تلقی کرد و آنها را با کشورهای EFTA که در سال ۱۹۹۵ به عضویت اتحادیه در آمدند، مقایسه نمود. این کشورها بطور عام، و در برخی موارد نیز بطور خاص معضلات بزرگی را برای اتحادیهٔ اروپا به ارمغان می‌آورند. حال سئوال اینجاست که چرا اتحادیهٔ اروپا خواستار گسترش خویش است؟ سه انگیزهٔ مهم در این رابطه قابل ذکر می‌باشد:

● اقتصادی: عضویت کشورهای ۲+۱۰ در اتحادیهٔ اروپا موجب افزایش جمعیت اتحادیه و گسترش بازار داخلی آن می‌گردد. در این صورت ۱۰۶ میلیون نفر به جمعیت اتحادیهٔ افزوده می‌شود که ۶۵ میلیون نفر ترکیه را نیز باید به آن افزود. اگر چه پیوستن کشورهای مزبور فرصت‌های گرانبهای تجاری پیش‌روی اتحادیهٔ اروپا قرار می‌دهد اما اقتصاد ناکارآمد آنها که به شدت ازکمبود سرمایه رنج می‌برد موجد مشکلات اقتصادی متعدد برای اتحادیه خواهد گردید.

● سیاسی و امنیتی: استقرار سیستم‌های دمکراتیک باثبات درکشورهای شرق و مرکز اروپا، به نفع اتحادیهٔ اروپا است. اتحادیهٔ اروپا ـ و بویژه آندسته از اعضای این اتحادیه چون فنلاند، آلمان و اطریش که باکشورهای شرق و مرکز اروپا هم مرزند – مایل نیستند که اروپای مرکزی و شرقی به منطقهٔ بی‌ثباتی سیاسی و تهدیدات بالقوهٔ امنیتی تبدیل شود. عضویت در اتحادیهٔ اروپا به کشورهای این منطقه کمک می‌کند که سیستم‌های دموکراتیک جوان خود را تحکیم بخشند. اینکار از طریق وارد کردن آنها به جمع کشورهای دمکراتیک و بکارگیری حربهٔ تحریم و مجازات در صورت «عقبگرد دمکراتیک» میسر می‌گردد (به موجب مادهٔ ۶ و ۷ از TEU، هر یک از کشورهای عضو بطور جدی و مکرر مبانی و اصول اولیهٔ اتحادیه را در زمینهٔ آزادی، دمکراسی، احترام به حقوق بشر و آزادیهای بنیادین و نیز حاکمیت قانون نقض کند، عضویت آن

به حالت تعلیق در خواهد آمد).

● اخلاقی: بسیاری از سیاستمداران اروپایی در کمک به کشورها شرق و مرکز اروپا، یک تکلیف اخلاقی احساس می‌کنند. آنها می‌بینند چگونه ملتهای این منطقه توانستند گریبان خود را از یوغ کمونیسم، رها کنند که آنها تمامی چهل و چند سال دوران جنگ سرد را به مبارزه با آن مشغول بودند. لذا، بسیاری از محافل دولتی اتحادیهٔ اروپا خود را متعهد می‌دانند که به مردم این منطقه برای تحقق آرزوها و آمال شان در زمینه تبدیل شدن به کشورهایی مرفه و دمکراتیک کمک کنند. آنها از خود می‌پرسند آیا این اصولی و اخلاقی است که نسبت به نیازها و آرزوهای مردم منطقه بی‌تفاوت باقی بمانند؟

البته، ابعاد و عمق این احساسات در کشورها عضو اتحادیهٔ اروپایی متفاوت است و در برخورد با همهٔ کشورهای شرق و مرکز اروپا بطور اعم، و در برخورد با برخی از این کشورها بطور اخص، نمود پیدا می‌کند. اوج این احساسات در آلمان بروز می‌کند و علت آن نیز مجاورت جغرافیایی این کشور با شرق اروپا، و بهره‌مندی بالقوهٔ آن از گسترش اتحادیه به شرق اروپا می‌باشد. یکی دیگر از کشورهایی که منافع بالقوهٔ مهمی در گسترش اتحادیهٔ اروپایی - البته بدلائلی متفاوت با آلمان - دارد، انگلستان است که یک اتحادیهٔ اروپایی ناهمگن‌تر و بزرگ‌تر را مانعی بر سر راه سمت‌گیری فراملیتی آن می‌داند که برخی از اعضای قدرتمند اتحادیهٔ اروپا به آن تمایل دارند در حالیکه انگلستان در این زمینه بسیار محتاط عمل می‌کند. آندسته از اعضای کنونی اتحادیهٔ اروپا که از گسترش اتحادیه کمتر سود می‌برند، کشورهایی هستند که از سطح رفاه پائین‌تری برخوردارند ـ ایرلند، اسپانیا و پرتغال - و احتمالاً نه تنها از گسترش اتحادیه منتفع نمی‌شوند بلکه احتمالاً منافع آنها بعلت کاهش حمایت «صندوق ساختاری اتحادیه» در اثر هدایت منابع به سوی کشورهای بسیار فقیرتر تازه وارد، مورد تهدید قرار می‌گیرد.

در زمینهٔ برخورد با برخی درخواستهای عضویت، حمایت عمومی از عضویت کشورهایی چون مجارستان و جمهوری چک که به لحاظ سیاسی و اقتصادی پیشرفته‌تر از کشورهایی چون بلغارستان و رومانی ـ این توسعه نایافته‌ترین کشورها در میان ۱۰ کشور اروپای شرقی و مرکزی

ـ می‌باشند احساس می‌شود. از این حمایت عمومی که بگذریم برخی کشورها نیز از حمایت خاص برخی اعضاء بهره‌مندند. به عنوان مثال، آلمان به جد از عضویت لهستان حمایت می‌کند زیرا حضور یک «اروپای مرکزی» قدرتمند و با هویت را در چارچوب اتحادیهٔ اروپا به نفع خود می‌داند. به همین دلیل آلمان از عضویت سریع مجارستان و جمهوری چک نیز در اتحادیهٔ اروپایی دفاع می‌کند. کشورهای اسکاندیناوی عضو اتحادیه، بدلائل فرهنگی و استراتژیک از تقاضای عضویت جمهوریهای بالتیک حمایت می‌کنند. یونان هم از عضویت قبرس دفاع می‌کند زیرا دارای مناسبات تاریخی و هویت قومی مشترک با این کشور می‌باشد.

چارچوب فرآیند مذاکرات

اتحادیهٔ اروپا از روش واحدی برای مذاکره با همه متقاضیان عضویت استفاده کرده است. احتمالاً در آینده نیز همین روش به عنوان الگوی مذاکره با ترکیه و دیگر درخواستهای عضویت، مورد استفاده قرار خواهد گرفت.

مرحلهٔ اول «فرآیند تحقیق» است که توسط کمیسیون اروپا انجام می‌شود. در این مرحله که چند ماه طول می‌کشد، کمیسیون در همکاری با دولتهایی که تقاضای عضویت دارند، از سطح توانایی و آمادگی این کشورها برای نیل به شرائط عضویت آگاه می‌شود.

وقتی «فرآیند تحقیق» کامل شد، مذاکرات «واقعی» آغاز می‌شود. مذاکره با تمامی کشورهای عضو گروه ۲+۱۰ شامل ۲۹ بخش بود که دو بخش انتهایی نیز پس از کامل شدن دیگر بخش‌ها به آن اضافه می‌شد. این بخش‌ها، طیف کاملی از مسائل را در بر می‌گرفت: کشاورزی، انرژی، رقابت، جابجایی آزاد سرمایه و... دو بخش انتهایی مذاکرات نیز مربوط به نهادها و دیگر مسائل بود.

کمیسیون اروپا از سال ۱۹۹۸، گزارشهای متعددی را دربارهٔ «پیشرفت عضویت گروه ۲+۱۰» تهیه و منتشر کرد.

از سال ۲۰۰۰ نیز، کمیسیون گزارشهای سالیانه‌ای را دربارهٔ ترکیه تهیه کرده است. این گزارشها

که بسیار مفصل هستند، مسائل عمومی و مسائل مربوط به هر یک از بخش‌های ۲۹ گانه راکه بحث دربارهٔ آنها جریان دارد، در برمی‌گیرند. این گزارشها، هم اطلاعات مربوط به پیشرفت کشورهای مربوطه را به روز می‌کنند و هم راهنمای حرکت‌های آینده می‌گردند. در رابطه با بخش‌های ۲۹ گانه به روش زیر عمل شده است:

● متقاضیان، برگه‌های اعلام وضعیت خود را تقدیم می‌کنند. ممکن است این سند، فقط چند صفحه را شامل شود. در شرائطی که کشور متقاضی مدعی تحقق بخشیدن همهٔ شرائط عضویت باشد، یا در صورتی که ترتیبات‌گذار برای کشوری پیش‌بینی نشده باشد، و یا اینکه ترتیبات اجرایی رضایت‌بخش تشخیص داده شود، گزارش اعلام وضعیت می‌تواند بسیار کوتاه و مختصر باشد. اما، اگر در هر یک از موارد فوق اشکالی وجود داشته باشد، گزارش مزبور طولانی‌تر می‌گردد.

● شورای اروپا۔ در همکاری با COREPER و در سطح وزارتی، شورای امور عمومی (GAC)- دربارهٔ هر یک از بخش‌ها موضعگیری می‌کند. پیش‌نویس موضع مشترک شورای اروپا توسط کمیسیون اروپا تهیه می‌شود و قبل از تصویب توسط شورا مورد حک و اصلاح قرار می‌گیرد. اما، این اصلاحیه‌ها معمولاً در ماهیت موضوع تغییر نمی‌دهد، بلکه فقط فرمولبندی جملات را به نحوی تغییر می‌دهد که سند مورد قبول همهٔ اعضاء قرار بگیرد.

● هر کجا که مذاکرات مفصل‌تری لازم بود، اینکار تحت هدایت دبیرخانهٔ شورای اروپا و در همکار نزدیک با کمیسیون انجام شده است. ادوار متعدد مذاکرات رسمی در سطح وزارتی –که معمولاً در نیمهٔ دوران ریاست شورای اروپا برگزار می‌شود و در پایان این دوران مورد جمعبندی قرار می‌گیرد ـ فرصتی مغتنم برای مذاکرات «واقعی» فراهم می‌آورد. در اجلاس‌های اختتامیه، معمولاً سعی می‌شود حتی‌الامکان توافقات موقت در سطح COREPER برای بستن بحث در بیشتر بخش‌های ۲۹ گانه حاصل شود.

وقتی همهٔ بخش‌ها بسته شد، شورای اروپا، با در نظر گرفتن توصیه‌های کمیسیون، تصمیمات سیاسی لازم را درباره صدور مجوز برای کامل کردن فرآیند مذاکرات و پذیرش

عضویت متقاضیان، اتخاذ می‌نماید و تاریخ آن را نیز مشخص می‌کند. (در زمان نگارش این سطور، به نظر می‌رسید که اجلاس کپنهاک در دسامبر ۲۰۰۲ دربارهٔ گروه ۲+۱۰، تصمیم‌گیری خواهد کرد).

پیمان عضویت، باید هم به تصویب پارلمان اروپا برسد و هم مورد تصویب تمامی دولت‌های عضو اتحادیه و نیز کشور متقاضی عضویت قرار گیرد. شکل و روند تصویب این پیمان، برعهدهٔ هر یک از کشورهای مزبور است.

اینکه فرآیند فوق را تا چه حد می‌توان «مذاکره» نامید، جای بحث دارد. در حقیقت تبادل نظرهایی که صورت می‌گرفت در بسیاری موارد، نامتقارن بود و مذاکرات فقط حول این مسئله انجام می‌گرفت که آیا کشور متقاضی عضویت در اتحادیهٔ اروپایی به شرائط تعیین شده توسط اتحادیه نائل شده است یا نه. البته دربارهٔ برخی مسائل حاشیه‌ای، انعطاف پذیری‌هایی نیز مشاهده می‌شد ـ مثلاً در زمینهٔ ترتیبات گذار ـ اما، کشور متقاضی نهایتاً هیچ اختیاری جز جابجا کردن سطور و کلمات گزارش نداشت تا اثبات کند که توانایی اجرای شروط تعیین شده را دارد. به عبارت دیگر، کشور متقاضی، باید الگوی دیکته شده توسط اتحادیهٔ اروپا را می‌پذیرفت.

چالش گسترش اتحادیه اروپا

چالش‌های رویاروی گسترش اتحادیهٔ اروپا را می‌توان در پنج عنوان عمده خلاصه کرد.

مسئلهٔ هویت

در ادبیات آکادمیک اروپا و جهان، بر سر این مسئله که آیا اتحادیهٔ اروپا می‌تواند دارای یک هویت جمعی گردد و وجود یا فقدان چنین هویتی چه پیامدهایی برای ثبات و کارآمدی اتحادیهٔ اروپا به مثابهٔ یک سیستم سیاسی دارد، بحث گسترده‌ای جریان دارد.

درک این نکته که هیچ هویت جمعی ای در اروپا وجود ندارد، چندان دشوار نیست و به همین دلیل است که سیستم اتحادیهٔ اروپا بسیار خشک و انعطاف‌ناپذیر به نظر می‌رسد. بطورکلی،

تفاوتها و تمایزات فراوانی میان ملت‌ها و دولتهای عضو جامعهٔ اروپا وجود دارد: این تفاوتها و تمایزات، بر مذهب، زبان، ایدئولوژی سیاسی و مهمتر از همه، تاریخ ملی و فرهنگی، منافع ملی و هویت ملی مبتنی است. آیا این تفاوتها و تمایزات، بویژه آنهایی که از ملیت نشأت می‌گیرند اجازه خواهد داد که شهروندان اروپایی با یکدیگر و با سیستم حکومتی اروپایی احساس هویت مشترک کنند. تاکنون، هر وقت از هویت جمعی اروپایی سخن به میان آمده، به مفاهیم و ارزشهای مشترک بسیار عام و سطحی مانند عشق به دمکراسی و آزادیهای فردی استناد شده است آیا این مقولات می‌توانند بیانگر هویت جمعی اروپایی باشند؟ آیا فقدان یک هویت مشترک استوار، مانع از شکل‌گیری و تثبیت یک سیستم سیاسی مؤثر و کارآمد در اروپا نخواهد شد؟

گسترش اتحادیهٔ اروپا این ضعف هویت را دوچندان خواهد کرد. کشورهای شرق و مرکز اروپا و حتی ترکیه و نیز اعضای بالقوهٔ اتحادیهٔ اروپا در جنوب شرق اروپا، از بسیاری جهات با اعضاء کنونی اتحادیهٔ فرق دارند. آیا پذیرش این کشورها، به معنی دست شستن از هویت واحد اروپایی ـ که خود را در پرچم و سرود ملی و یاکارآمدی سیاستگذاری نشان می‌دهد ـ نخواهد بود؟ برای کسانی که از ایجاد یک اروپای فدرال دفاع می‌کنند، این مسائل بسیار نگران کننده است و برای کسانی که مدافع این تز نیستند، طرح سئوالات فوق، فرصتی مناسب برای کند کردن روند همگرایی اروپایی است.

نهادها و فرآیندهای تصمیم‌گیری

آشکارترین چالش سیاسی که با گسترش اتحادیهٔ اروپا مطرح می‌شود، تطبیق نهادهای اروپایی با موج ورود اعضای جدید است. در گذشته، کشورهایی که به عضویت اتحادیهٔ اروپا درمی‌آمدند، با کسب سهمی از نهادهای اروپایی که برحسب جمعیت این کشورها محاسبه می‌شد، بتدریج خود را با سیستم اروپایی تطبیق می‌دادند. براین اساس، به اعضای جدید حق رأی در شوراء، تعدادی نماینده در پارلمان، یک کمیسیونر در کمیسیون (به جز انگلستان و

اسپانیا که به علت جمعیت بیشتر دو کمیسیونر داده شد)، و یک قاضی در هر یک از محاکم اروپا اعطاء می‌شد. اما، در مرحلهٔ فعلی از گسترش اتحادیهٔ اروپا، این راهبرد دیگر قابل اجراء نیست زیرا برخی نهادهای اروپایی ـ بویژه کمیسیون و پارلمان اروپا ـ آنقدر بزرگ شده‌اند که دیگر نمی‌توانند پذیرای خیل نمایندگان جدید گردند.

چالش دیگر به فرآیندهای تصمیم‌سازی مربوط می‌شود که ارتباط تنگاتنگ با چالش سازگاری نهادین دارد. هنگامی که اسپانیا و پرتغال در اواسط دهۀ ۱۹۸۰ و کشورهای EFTA در اواسط دهۀ ۱۹۹۰ به اتحادیهٔ اروپا پیوستند، بر همگان مشخص شد که ورود اعضا جدید، اگر با تغییراتی در فرآیند تصمیم‌سازی همراه نگردد از سرعت و تأثیر این فرایند خواهد کاست. لذا، تقاضا برای بازنگری در کلیت فرآیند تصمیم‌سازی بالا گرفت. در حال حاضر نیز، مانند گذشته، بحث اصلی پیرامون دور جدید گسترش اتحادیهٔ اروپا، حول مسائلی چون کاستن از حق وتوی ملی در شورای وزیران اروپا از طریق گسترش QMV، دور می‌زند.

به راه‌حل‌هایی که برای چالش‌های نهادین و تصمیم‌سازی ارائه شده در فصل ۶ بطور مشروح اشاره شد و اکنون فقط به ذکر مختصری در این باره بسنده می‌شود.

پویایی و توازن داخلی

تعداد و تنوع متقاضیان عضویت در اتحادیهٔ اروپا، سئوالاتی را در زمینهٔ تأثیرگذاری عضویت در دینامیسم سیاسی و توازن داخلی این کشورها مطرح کرده است. فرآیندهای EU هیچگاه تحت تأثیر مسائل سیاسی داخلی کشورها قرار نگرفته است بلکه بیشتر از نقطه نظرات، اتحادها و ائتلاف‌هایی تأثیر پذیرفته که معمولاً بسته به مسائل مورد بررسی تغییر می‌کرده‌اند. معهذا، می‌توان پیش‌بینی‌هایی را در زمینهٔ دینامیسم داخلی مطرح کرد. به عنوان مثال، آلمان و فرانسه معمولاً در زمینهٔ مسائل مربوط به همگرایی اروپا، هم نظرند، ضمن اینکه اعضای کمتر توسعه یافتهٔ اتحادیه نیز حول مسائل مربوط به توزیع مجدد، مباحث CAP که منجر به تقسیم‌بندیهای شمال ـ جنوب و اصلاح طلب ـ محافظه کار می‌شود، اتفاق نظر دارند. می‌توان

پیش‌بینی کرد که دینامیسم‌هایی از این نوع، حداقل کمرنگ خواهد شد و شاید بطورکلی رنگ ببازند. مطمئناً می‌توان از رویارویی احتمالی آینده میان دولتهای بزرگ و کوچک بیش از این سخن گفت: وقتی ۱۲ کشور داوطلب، به عضویت اتحادیهٔ اروپایی در آمدند، ۱۹ کشور از ۲۷ کشور عضو این اتحادیه جمعیتی کمتر از ۱۲ میلیون نفر خواهند داشت. در این صورت بروز برخی اختلافات میان ۱۵ -EU و اعضاء جدید بعید نیست. بدین ترتیب نقش بنیادین محور فرانسه ـ آلمان در اتحادیهٔ اروپایی، بیش از پیش تضعیف خواهد شد.

معضلات اقتصادی

اگرچه عضویت کشورهای اروپای شرقی و مرکزی و ترکیه بازار گسترده‌ای را بر روی اعضای فعلی اتحادیهٔ اروپا می‌گشاید اما، در عین حال موجب بروز معضلات اقتصادی قابل ملاحظه‌ای نیز می‌گردد. سه دلیل عمده می‌توان برای این امر برشمرد:

اولاً، عضویت کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، جمعیت اتحادیهٔ اروپایی را به میزان ۳۰ درصد افزایش خواهد داد اما، بر تولید ناخالص داخلی این اتحادیه فقط ۵ درصد خواهد افزود. به استثنای قبرس و اسلونی تمامی متقاضیان عضویت در اتحادیهٔ اروپایی در سال ۲۰۰۲، تولید ناخالص داخلی سرانه‌ای به میزان کمتر از فقیرترین اعضای فعلی اتحادیه داشته‌اند. همینطور تولید ناخالص داخلی همهٔ این کشورها کمتر از میانگین اتحادیهٔ اروپایی می‌باشد. تولید ناخالص داخلی ۸ کشور (بلغارستان، استونی، لتونی، لیتوانی، لهستان، رومانی اسلواکی و ترکیه) ۵۰ درصد کمتر از میانگین اتحادیه و تولید ناخالص داخلی سه کشور بلغارستان، رومانی و ترکیه ۳۰ درصد کمتر از این میانگین می‌باشد (جدیدترین آمار در این زمینه از دفتر آمار اتحادیهٔ اروپایی اخذ شده است). به عبارت دیگر، گسترش اتحادیهٔ اروپا، موجب ورود کشورهای فقیر به اتحادیه خواهد شد و این امر علاوه بر اعمال فشار سنگین بر منابع ساختاری تقاضاً برای اجرای سیاستهای سخاوتمندانهٔ توزیع مجدد را تقویت خواهد کرد.

ثانیاً، CAP با دشواریهای قابل ملاحظه‌ای روبرو می‌گردد زیرا اکثر متقاضیان عضویت در

اتحادیهٔ اروپا دارای بخش کشاورزی نسبتاً بزرگ و ناکارآمد می‌باشند. در حالیکه بخش کشاورزی در اتحادیهٔ فعلی، کمتر از ۵ درصد کل اشتغال را به خود اختصاص می‌دهد، این رقم برای لهستان ۲۵ درصد، بلغارستان ۲۱ درصد، و ترکیه ۱۶ درصد می‌باشد. در مجموع عضویت کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، اشتغال در بخش کشاورزی اتحادیهٔ اروپا را به میزان دو برابر و سطح زیرکشت را حدود ۵۰ درصد افزایش خواهد داد. این به معنی ضرورت انجام اصلاحات گسترده در CAP است تا گسترش اتحادیه بیش از این بر منابع اروپایی فشار وارد نکند.

ثالثاً، اکنون در اغلب کشورهای اروپای شرقی و مرکزی بر صنایع کهنه و ناکارآمد تکیه می‌شود. این صنایع فقط با انواع و اقسام حمایتهای دولتی قادر به ادامهٔ حیات هستند. فرآیند عضویت در اتحادیهٔ اروپا، به ناچار این وضع را تغییر داده و کشورهای مزبور را مجبور می‌کند در راه آزادسازی و مدرنیزه کردن صنایع خود گام بردارند. اما، این راهی بس دشوار و طولانی است. اگر اقتصاد کشورهای اروپای شرقی و مرکزی، پس از عضویت در اتحادیهٔ اروپا، همچنان غیررقابتی باقی مانده و از جذب سرمایه‌گذاری خارجی عاجز بماند، بسیار زیان خواهد دید. اما، با پیوستن کشورهای مزبور به سیستم واحد پولی اروپا این زیان فقط به‌کشورهای مزبور محدود نمی‌شود، بلکه دامان بازار آزاد اروپا را نیز خواهد گرفت.

سیاست‌ها و روابط خارجی

با گسترش ابعاد اتحادیهٔ اروپا، وزنهٔ این اتحادیه در مناسبات خارجی و سیاستگذاریهای بین‌المللی سنگین‌تر می‌شود. اما، این فقط یک روی سکه است روی دیگر سکه، افزایش ناهمگنی در میان اعضاء و دشواری اتخاذ موضع واحد براساس هویت و منافع مشترک می‌باشد. بعلاوه، برخی از متقاضیان عضویت در اتحادیهٔ اروپا، منافع و جهت‌گیریهای خاص خویش را در عرصهٔ خارجی دنبال می‌کنند که ممکن است دشواریهای فراوانی را برای اتحادیه بوجود آورد: قبرس یکی از آشکارترین این موارد است و تمایل اتحادیهٔ اروپا به گشایش باب مذاکره با ترکیه نیز یکی دیگر از موارد مزبور می‌باشد.

تمهیدات اتحادیهٔ اروپا برای گسترش

اتحادیهٔ اروپا، با مذاکره با متقاضیان عضویت جهت آماده‌سازی ایشان برای نیل به شروط عضویت از یکسو، و تطبیق خویش با شرائط و موقعیت اعضای جدید از سوی دیگر، می‌تواند بدون بروز اختلال و تهدید در عملکرد سیستم اتحادیه، دوران دشوار فعلی را از سر بگذراند.

همکاری با متقاضیان

بلافاصله پس از فروپاشی کمونیسم، اتحادیهٔ اروپا همکاری نزدیک با کشورهای اروپای شرقی و مرکزی را به منظور تثبیت سیستم‌های دمکراتیک وگذار موفقیت‌آمیز اقتصاد آنها آغاز کرد. در بدو امر، تأکید اتحادیه بر کمکهای مالی و فنی بود اما، اکنون زاویهٔ دید خود راگسترش داده و طیف گسترده‌ای از مسائل و فعالیتها را در همکاری با این کشورها گنجانده است. در این زمینه، دو چارچوب اصلی قابل ذکر می‌باشد:

● **قراردادهای جمعی**: که به عنوان *«قراردادهای اروپایی»* نیز شناخته می‌شوند مبنایی قانونی برای همکاری میان متقاضیان عضویت و اتحادیهٔ اروپا فراهم می‌آورند. اهداف و مفاد این قراردادها به نحوی تدوین و تنظیم می‌شوند که زمینهٔ جذب تدریجی متقاضیان را به اتحادیهٔ فراهم سازند. این قراردادها حول محور مسائلی چون ایجاد مناطق آزاد تجاری، آزادسازی فعالیتهای اقتصادی، کمک‌های فنی و حقوقی، و گفتمان سیاسی منعقد می‌گردند. اتحادیهٔ اروپایی تاکنون با همهٔ متقاضیان عضویت، قراردادهای همکاری منعقد کرده است. قرارداد همکاری با قبرس، مالت و ترکیه در اوائل دههٔ ۱۹۷۰ منعقد شد. در این قراردادها هیچ وعده‌ای مبنی بر عضویت کشورهای مزبور در اتحادیهٔ اروپا مطرح نشد و فقط برنامه‌ریزی بلندمدتی برای لیبرالیزه کردن اقتصاد آنها ارائه گردید. قراردادهای همکاری با کشورهای اروپای شرقی و مرکزی بین سالهای ۱۹۹۳ تا ۱۹۹۷به امضاء رسید و در این قراردادها، صراحتاً به عضویت آتی این کشورها در اتحادیهٔ اروپا اشاره شد.

● **مشارکت برای عضویت**: در این نوع قرارداد که نخستین بار در سال ۱۹۹۸ باکشورهای

شرق و مرکز اروپا به امضاء رسید و سپس با قبرس، مالت و ترکیه نیز منعقد گردید، چهارچوبی واحد برای حرکت کشورها در جهت گذار به عضویت در اتحادیهٔ اروپا ارائه می‌شود. این قراردادها، بویژه اقداماتی را که باید کشور ذیربط برای نیل به شروط عضویت انجام دهد اولویت‌بندی کرده، طرحهای کمک مالی را برنامه‌ریزی و هماهنگ می‌کند و بر پیشرفت کشور مزبور در جهت نیل به شرائط عضویت نظارت می‌نماید. یکی از عناصر اصلی قراردادهای «مشارکت برای عضویت»، برنامه‌ریزی ملی برای نیل به شرائط اصلی ورود به اتحادیه است که از کشور متقاضی عضویت می‌خواهد اصلاحات گسترده‌ای را در زمینه‌های قانونی، نهادین و دیوانسالاری انجام دهد و منابع انسانی و بودجه‌ای را که باید در عرصه‌های اولویت‌دار بکار گرفته شوند، شناسایی نماید.

آماده‌سازی اتحادیهٔ اروپا برای گسترش

در ادوار قبلی گسترش اتحادیهٔ اروپا، سنگینی بارتطبیق، بردوش متقاضیان عضویت قرار می‌گرفت. اما، در دور کنونی، همانطور که در سطور قبل نیز اشاره شد، اتحادیهٔ اروپا نیز مجبور است تا حدود زیادی خود را در از نظر سیستم‌های نهادین و تصمیم‌سازی و سیاستگذاری، با روند فعلی تطبیق دهد.

● تعدیل‌های نهادین

پیمان آمستردام با هدف ایجاد اصلاح در سیستم تصمیم‌سازی و ساختار نهادین اتحادیهٔ اروپا از طریق بازنگری در اصول مورد توافق شش کشور بنیانگذار اتحادیه در دههٔ ۱۹۵۰، منعقد گردید. اما، همانطور که در فصل پنج اشاره شد، در سال ۹۷–۱۹۹۶ کشورهای عضو نتوانستند در مورد تغییرات ضروری به توافق برسند و تنها «معاهده نیس» بود که اینکار را کامل کرد و یا اینکه حداقل اصلاحات لازم را برای پیشبرد فرآیند گسترش اتحادیه، فراهم آورد.

به تغییرات صورت گرفته در آمستردام و نیس، در فصل‌های پنجم و ششم نوشتار حاضر

اشاره شد و در اینجا فقط به ذکر مختصری از این بحث بسنده می‌شود. مهمترین تغییرات نهادین که در این پیمان‌ها پیش‌بینی شد به قرار زیر بود:

– محدودیت‌هایی در مورد حداکثر اعضای کمیسیون اروپا، پارلمان اروپا، ESC و COR وضع گردید (البته سقف ۷۰۰ نماینده برای پارلمان اروپا، در «نیس» اصلاح شد).

– از سال ۲۰۰۵ و تا زمانی که تعداد اعضای اتحادیهٔ به ۲۷ کشور برسد، هر کشور فقط می‌تواند یک کمیسیونر در کمیسیون اروپایی داشته باشد (نیس)

– نمایندگی‌های ملی در نهادهای اروپایی مستقر می‌شوند (نیس)

– تقسیم آراء در شورا و بکارگیری روش QMV عملی شد. (نیس)

– QMV به اکثر مواد معاهدات تسری پیدا کرد (بخصوص قرارداد آمستردام، و حداقل گسترش در نیس)

– شرائط همکاری منسجم، یا انعطاف‌پذیر، تدوین گردید (این شرائط در آمستردام فرمولبندی شد و در نیس، تسهیل گردید)

علاوه بر تعدیل‌های پیش‌بینی شده در قراردادها، انجام برخی تغییرات عملی در عملکرد اتحادیهٔ اروپا می‌تواند به رویارویی بهتر اتحادیه با چالش گسترش کمک کند.

یکی از این تغییرات، پذیرش بیش از پیش بکارگیری QMV در عرصه‌های مجاز می‌باشد. تغییر دیگر، حرکت به سوی «بروکسلی کردن»(1) مسائل کم اهمیت‌تر سیاست خارجی می‌باشد. کنترل سیاست خارجی باید به آرامی از دست وزرای خارجهٔ کشورهای عضو خارج و به دست نهادهای کلیدی شورا و کمیسیون اروپا سپرده شود.

اگر چه انجام این تغییرات گستردهٔ نهادین در کنار مجموعهٔ دیگری از اصطلاحات خواهد توانست فرآیند گسترش اتحادیهٔ اروپا را سرعت بخشد، اما به هیچوجه نمی‌تواند جایگزین اصلاحات همه جانبه‌ای گردد که اتحادیهٔ با ۱۵ عضو و یا حتی ۲۵ عضو، باید به آن تن دردهد. با توجه به این نکته بود که شرکت کنندگان کنفرانس نیس موافقت کردند که بحث دربارهٔ آیندهٔ

اتحادیهٔ اروپا ادامه پیدا کند تا در اجلاس IGC در سال ۲۰۰۴ مورد جمعبندی قرار گیرد.

تعدیل سیاست‌ها

تغییر سیاستها، بطور عمده به دو عرصهٔ سیاست‌گذاری مربوط می‌شود که عمده بودجه EU را جذب می‌کند، بودجه‌های کشاورزی و ساختاری.

جزئیات این تغییرات در فصل‌های ۱۷ و ۱۴ نوشتار حاضر ارائه گردید، بنابراین مانند بحث دربارهٔ تغییرات نهادین، در اینجا نیز به اشاره‌ای مختصر کفایت می‌شود. کمیسیون اروپا در سندی تحت عنوان «دستورالعمل سال ۲۰۰۰: برای اتحادیه‌ای قویتر و گسترده‌تر» که در سال ۱۹۹۷ منتشر شد، رئوس برنامهٔ اصلاحی را ارائه کرد. توصیه‌های اساسی در سند مزبور به قرار زیر می‌باشند: فاصله گرفتن پایدار CAP از سیاست حمایت قیمت‌ها به سوی حمایت مستقیم از درآمدها، استفادهٔ بهتر از «منابع ساختاری» برای غلبه بر عقب‌ماندگیهای اجتماعی و اقتصادی، و حفظ سطح هزینه‌های بودجه‌ای در حد ۱/۲۷ درصد کنونی تولید ناخالص داخلی اتحادیهٔ اروپایی، توصیه‌های کمیسیون اروپا که پس از چانه‌زنی‌های فراوان اعضاء دربارهٔ برخی مسائل - و حذف برخی پیشنهادهای دیگر کمیسیون - بدست آمد، مورد قبول اجلاس رؤسای دولت‌ها در برلین به تاریخ مارس ۱۹۹۹ قرار گرفت و سپس به قانون تبدیل شد.

اما، اینکه آیا تدابیر اتخاذ شده پس از «دستورالعمل سال ۲۰۰۰» برای گسترش بدون دردسر و مشکل اتحادیهٔ اروپا کفایت می‌کرد، جای تردید فراوان وجود دارد. نظر کمیسیون همیشه مبتنی بر انجام اصلاحات رادیکال در CAP و منابع ساختاری بوده است زیرا اکثر متقاضیان عضویت در اتحادیهٔ اروپا از ادامهٔ وضع موجود سود می‌برند - برخی از این کشورها نیز بیشترین نفع را از شرائط فعلی می‌برند - وقتی کمیسیون اروپا در فوریهٔ ۲۰۰۲ پیشنهاد کرد که دو سیاست فوق در مورد اعضای جدید اتحادیه به اجراء گذاشته شده، در واقع این هدف را دنبال می‌کرد که از طریق طی یک دوران‌گذار طولانی - حدود ده سال - متقاضیان عضویت بتوانند بتدریج به موقعیت اعضای فعلی اتحادیه دست پیدا کنند. جای تعجب نیست که با پیشنهادات کمیسیون در

اغلب کشورهای شرق و مرکز اروپا، با سردی برخورد شد.

پیامدهای گسترش و تعمیق اتحادیه

ماهیت رابطهٔ میان گسترش فرایند همگرایی اروپا ـ ورود اعضای جدید ـ از یکسو و تعمیق این فرآیند ـ گسترش فراملی گرایی و شایسته گزینی سیاسی ـ از سوی دیگر، در هر مرحله از گسترش اتحادیهٔ اروپا مطرح گردیده است. برخی ازکارشناسان و فعالان سیاسی براین باورند که گسترش و تعمیق با یکدیگر در تضادند در حالیکه برخی دیگر معتقدند این دو مکمل و لازم و ملزوم یکدیگرند.

مبانی استدلال گروه اول را این فرض تشکیل می‌دهد که گسترش اتحادیهٔ اروپا، تنوع را جایگزین انسجام و بنابراین فرآیندهای مؤثر سیاسی را دشوار می‌سازد. ضمن اینکه تعمیق، مستلزم قراردادن موانع متعدد بر سر راه متقاضیان عضویت در اتحادیه است. این موانع خود را به صورت شرطهایی نشان می‌دهند که دستیابی به آنها برای کشورهای مزبور بسیار دشوار می‌باشد. اما، این استدلال اگر چه در تئوری تا حدودی منطقی به نظر می‌رسد اما هیچ مبنای عملی ندارد.

گسترش و تعمیق، نه تنها دست در دست یکدیگر حرکت می‌کنند، بلکه یکدیگر را تقویت نیز می‌نمایند. گسترش، در هر مرحله از توسعهٔ اتحادیهٔ اروپا به تقویت تعمیق انجامیده است. هنگامی که اسپانیا و پرتغال در اواسط دههٔ ۱۹۸۰ به اتحادیهٔ پیوستند، اصلاحاتی انجام شد که بخشی از اهداف آن را تعمیق سیاست‌ها و آمادگی برای گسترش اتحادیه تشکیل می‌داد: قبل از پیوستن اسپانیا و پرتغال به اتحادیه اروپایی، SEA حاصل شد و قبل از ورود کشورهای EFTA، پیمان ماستریخت به امضاء رسید و دور فعلی گسترش اتحادیه نیز با پیمانهای آمستردام و «نیس» همراه گردیده است. تعمیق نیز گسترش را تقویت کرده است. قراردادن شرط برای ورود اعضای جدید، به معنی ترساندن آنها نیست بلکه تأکید بر اهمیت سازمانی اتحادیهٔ اروپا و افزایش مطلوبیت «عضویت» در آن است.

اگر چه گسترش و تعمیق اتحادیهٔ اروپا تاکنون شانه به شانهٔ یکدیگر به پیش رفته‌اند اما، ماهیت تعمیق بیشتر تغییر کرده و خصلتی انعطاف‌پذیرتر به خود گرفته است. همانطور که EMU، شنگن، و مفاد قراردادهای آمستردام و نیس در زمینه همکاری منسجم نشان می‌دهد، این نکته مورد پذیرش عموم قرار گرفته که در ورای تحقق بازار داخلی، شرائطی وجود دارد که تحت آن توسعهٔ سیاسی و نهادین، بدون مشارکت همهٔ اعضای اتحادیه نیز قابل حصول می‌باشد. به نظر می‌رسد پذیرش کشورهای شرق و مرکز اروپا به اتحادیه نیز در ادامهٔ این روند صورت بگیرد.

نگاهی به آینده

در اوائل دهه ۱۹۹۰ کمتر کسی تصور می‌کرد که کشورهای اروپای مرکزی و شرقی در کمتر از ده سال در آستانه عضویت در اتحادیهٔ اروپا قرار بگیرند. همینطور در اواخر دههٔ ۱۹۹۰ نیز هیچکس تصور نمی‌کرد نخستین موج عضوگیری اتحادیه، شامل حال اکثر کشورهای موسوم به ۱۰+۲ گردد. معهذا، در زمان نگارش این مقاله، نخستین احتمال بوقوع پیوسته و دومین احتمال نیز در آستانهٔ تحقق قرار دارد.

بنابراین، پیش‌بینی دربارهٔ گسترش اتحادیهٔ اروپا، کاری بس خطرناک و نامطمئن است. معهذا، وقوع برخی حوادث، بسیار محتمل به نظر می‌رسد. لذا، بطورکلی می‌توان پیش‌بینی کرد که گسترش اتحادیهٔ اروپا، تا سالهای متمادی آینده، همچنان در دستور کار این اتحادیه قرار خواهد داشت. آنچه محتمل به نظر می‌رسد اینکه متقاضیان فعلی عضویت در اتحادیهٔ اروپا، حداقل در جریان سه موج عمده به اتحادیهٔ مزبور خواهند پیوست. نخستین موج که در برگیرندهٔ اکثر این کشورها می‌باشد طی سالهای ۲۰۰۵-۲۰۰۴ به پایان خواهد رسید. موج دوم که کشورهای بلغارستان، رومانی و یک یا دو کشور دیگر را شامل می‌شود، تا سال ۲۰۱۰ به ساحل مقصود خواهد رسید و سومین موج دربرگیرندهٔ ترکیه می‌باشد که نمی‌توان تاریخی برای به پایان رسیدن آن تعین کرد زیرا هنوز مذاکرات با این کشور آغاز نشده است.

علاوه بر متقاضیان فعلی عضویت، می‌توان کشورهای دیگری را نیز در لیست نامزدهای

عضویت اتحادیهٔ اروپایی قرار داد. یک احتمال قوی، به تعداد معدود کشورهایی مربوط می‌شود که همچنان از اتحادیهٔ اروپایی جدا مانده‌اند. اگر اتحادیهٔ اروپایی بتواند دربارهٔ برخی سیاستها و اصول از خود ـ مثلاً ماهیگیری ـ انطاف نشان دهد، شاید بتوان نروژ و ایسلند را در صدر این گروه از کشورها قرار داد. یک احتمال دیگر، به جمهوریهای شوروی سابق مانند مولداوی و اوکراین مربوط می‌شود که تمایل خود را به عضویت در اتحادیهٔ اروپایی اعلام کرده‌اند و بالاخره سومین و محتمل‌ترین احتمال به کشورهای غرب بالکان ـ آلبانی، بوسنی هرزگوین، کرواسی، صربستان و مونته نگرو، و مقدونیه ـ مربوط می‌شود، که در چارچوب «پیمان ثبات برای جنوب شرقی اروپا» چشم‌انداز نهایی عضویت به آنها ارائه شده است. این پیمان در سال ۱۹۹۹ و در پاسخ به بروز فاجعهٔ انسانی در کوزوو، به اینکار اتحادیهٔ اروپا منعقد گردید.

گسترش اتحادیهٔ اروپا، صرفنظر از ابعاد و سرعت آن، همیشه سئوالاتی را در رابطه با ماهیت اتحادیهٔ به مثابهٔ یک سازمان، برانگیخته است: مرزهای جغرافیایی این اتحادیه تا کجا امتداد می‌یابد؟ هستهٔ مرکزی این اتحادیه، که دیگر اعضاء باید بدور آن حلقه بزنند چیست و کجاست؟ و بالاخره چگونه می‌توان میان مناسبات متقابل دولتها از یکسو و فراملی‌گرایی از سوی دیگر توازن ایجاد کرد؟ در فصل بعد، تلاش می‌شود برای این سئوالات و برخی مسائل دیگر پاسخ‌هایی ارائه گردد.

فصل بیست و دو

نتیجه‌گیری: واقعیت‌های فعلی و چشم‌انداز آینده

اتحادیه اروپا و ماهیت متغیر نظام بین‌الملل
منحصر به فرد بودن اتحادیه اروپا
آینده اتحادیه اروپا
اتحادیه اروپا و شکل‌گیری مجدد اروپا

اتحادیه اروپا و ماهیت متغیر نظام بین‌الملل

اتحادیه اروپا را نباید از یک منظر محدود نگریست. در حالیکه بسیاری از عواملی که آنرا تحت تأثیر قرار می‌دهند تنها در مورد این اتحادیه کاربرد دارند، بسیاری از عوامل دیگر اینچنین نیستند. این مسئله بطور روشن در رابطه با عواملی همچون مدرنیزاسیون و وابستگی متقابل که نقش تعیین کننده در شکل‌گیری ابعاد اصلی اتحادیه اروپا داشته‌اند صدق می‌کند که همچنین آثار مشابهی در سایر مناطق در نظام بین‌الملل ـ اگرچه به میزانی محدودتر ـ داشته‌اند. بعنوان مثال، در صحنه بین‌الملل تعداد و نوع بازیگران بین‌المللی یک افزایش تدریجی و در مقابل حاکمیت کشورها یک سیر تضعیف تدریجی را نشان می‌دهد. اینک یک طیف فزاینده از روش‌ها و راهها بوسیله بازیگران بین‌المللی بکار گرفته می‌شود و روابط بین دولتها دیگر مانند گذشته که کاملاً در کنترل وزراتخانه‌های امور خارجه بود نیست. طیف موضوعاتی که در دستور کارهای بین‌المللی

حساس سیاسی[1] (موضوعاتی که ارتباط با امنیت و دفاع کشور دارد) و موضوعات با حساسیت کمتر سیاسی[2] (موضوعاتی که مرتبط با رفاه و دارایی شهروندان می‌باشد) بوجود آمده است. همچنین بکارگیری زور برای حل اختلافات، حداقل در جهان صنعتی، کاهش پیدا کرده است، و مناقشات بر سر مسائلی همچون عدم موازنه تجاری و نرخهای مبادله ارز دیگر نه از طریق درگیری نظامی بلکه با چانه زنی و مصالحه حل می‌گردد.

بدین ترتیب اتحادیه اروپا باید در شرایط تحولات سریع در حال وقوع در همه عرصه‌های نظام بین‌الملل دیده شود. این نظام، مانند خود نظام EU، نظامی چند لایه و مرتبط با هم می‌باشند. اینک کشورها از طرق بسیار متفاوت، در ترکیب‌های بسیار متفاوت و با اهداف بسیار متفاوت گرد هم می‌آیند؛ اهدافی همچون قانونمند کردن تجارت جهانی، ارتقاء کارآیی نظام پولی بین المللی، تنظیم استانداردهای بین‌المللی در مورد حمل و نقل مواد خطرناک، یا کنترل شکار و کشتن گونه‌هایی که در خطر اضملال قرار گرفته‌اند.

مشخص‌ترین راه، و از بسیاری جهات مهمترین راه، که کشورها گردهم می‌آیند تشکیل سازمانهای بین‌المللی است. سازمانهای بی شماری از این نوع (هر یک با اعضاء، کارکرد، قدرت، و ساختار متفاوت) پس از جنگ جهانی دوم شکل گرفته‌اند. سازمانهای زیر تنها تعدادی از سازمانهای بین‌المللی دارای اهمیت بیشتر هستند که کشورهای اروپایی در آن حضور دارند: سازمانهای جهانی شامل سازمان ملل (UN)، صندوق بین‌المللی پول[3] (IMF) و سازمان تجارت جهانی[4] (WTO)؛ سازمانهای تحت تسلط غرب (اگرچه بطور روزافزون شامل کشورهای غیرغربی نیز می‌گردد) همچون سازمان همکاری اقتصادی و توسعه[5] (OECD)، سازمان پیمان آتلانتیک شمالی[6] (NATO)، و نشست‌های گروه هشت[7] (G8)، ـ که شاید یک سازمان کاملاً رسمی نیست، ولی بطور فزاینده سازمان یافته‌تر می‌شود و نشست‌های روزافزون

1. High Policy
2. Low Policy
3. International Monetary Fund
4. World Trade Organisation
5. Organisation For Economic Cooperatoon and Development
6. North Atlantic Treaty Organisation
7. Group of Eight

آن تنها به سران محدود نمی‌شود بلکه در سطوح پایین‌تر از سران نیز این جلسات تشکیل می‌گردد ـ سازمانهای اروپایی شامل شورای اروپا[1] و سازمان امنیت و همکاری اروپا[2] (OSCE)؛ و سازمانهای تحت سلطه اروپای غربی همچون اتحاد تجارت آزاد اروپا[3](EFTA)، و سازمانهای بیشتر تخصصی اروپا مانند آژانس فضایی اروپا[4]، دفتر صدور مجوز اروپایی[5] (هر چند این دفتر مانند بسیاری از سازمانهای دیگر بطور روزافزون از تعلق به اروپای غربی خارج و متعلق به همه اروپا می‌شوند). در بین این لیست از سازمانهایی که کشورهای اروپایی عضو آن بوده و هستند، اتحادیه اروپا جایگاهی بسیار مهم و برجسته دارد. در واقع از بسیاری جهات این اتحادیه در بین سازمانهای بین‌المللی کاملاً منحصر به فرد است.

منحصر به فرد بودن اتحادیه اروپا

ماهیت بی‌نظیر اتحادیه اروپا بطور مفصل در فصل ۲۰ مورد بررسی قرار گرفت، ولی برخی نکات کلیدی در این رابطه و در مقایسه با سایر سازمانهای بین‌المللی نیازمند بررسی بیشتر می‌باشد.

اول، اتحادیه اروپا با نهادهای بیشتر، راهکارهای بیشتر تصمیم‌گیری، و بازیگران بیشتر در عرصه سیاست گذاری در مقایسه با سایر سازمانهای بین‌المللی بسیار پیچیده‌تر است. پنج نهاد اصلی در EU وجود دارد ـ کمیسیون، شورای وزیران، شورای (سران) اروپا، پارلمان، و دیوان دادگستری ـ و تعدادی نهادهای کمکی، از جمله کمیته اقتصادی و اجتماعی، کمیته مناطق، و بانک مرکزی اروپا. در رابطه با فرآیندهای تصمیم‌گیری، حدود ۳۰ فرآیند مختلف در معاهدات تعریف شده است، که بسیاری از آنها در داخل خود نیز انواع متعددی دارند ـ لذا تعداد دقیقی نمی‌توان ارائه داد زیرا هر برآوردی بستگی به این دارد که کدام انواع در فرآیندهای اصلی، مانند

1. Council of Europe
2. Organisation for Security and Cooperation in Europe
3. European Free Trade Association
4. European Space Ageney

تصمیم‌گیری مشترک (Co-decision) یا فرایندهای CFSP جداگانه محاسبه شده‌اند. در رابطه با بازیگران عرصه سیاستگزاری، علاوه بر نهادهای EU انواع مختلفی از بازیگران بین‌المللی و همچنین تعداد قابل توجهی بازیگران همراه کشورهای عضو یا کشورهای غیرعضو و یا بازیگران منافع بخشی وجود دارند.

دوم، سایر سازمانهای بین‌المللی چنین مسئولیتهای گسترده‌ای مانند EU ندارند. در حالیکه که EU تقریباً در هر زمینه‌ای از سیاست‌های عمومی ـ حداقل تا اندازه‌ای ـ نقش دارد، دیگر سازمانهای بین‌المللی معمولاً یا حوزه گسترده‌ای را در بر می‌گیرند ولی با مکانیزم‌هایی برای تصمیم‌گیری که بمرحله عمل رسیدن آنرا فوق‌العاده مشکل می‌سازد ـ مانند سازمان ملل یا شورای اروپا ـ یا حوزه عمل آنها بسیار محدود است ـ مانند WTO، NATO، یا سازمان بین‌المللی کشتیرانی.

سوم، در حالیکه سایر سازمان‌های بین‌المللی در ساختار و فرآیندهای داخلی سازمانهایی بین دولتی هستند، EU در بسیاری از جنبه‌های مهم سازمانی فوق ملی است. این فوق ملی بودن مکرراً در بکارگیری رأی اکثریت کیفی در شورای وزیران، قدرت اجرایی گسترده کمیسیون، قدرت قابل ملاحظه قانونگذاری پارلمان، و تفوق قانون EU (بر قوانین کشورهای عضو) دیده می‌شود.

این ویژگیها EU را تبدیل به یک کشور نمی‌کند، ولی آن را به یک سیستم سیاسی کاملاً توسعه یافته مبدل ساخته است.

آینده اتحادیه اروپا

عوامل مؤثر بر چشم‌انداز آینده

همگرایی اروپا بطور سریع، آنطور که بسیاری از بنیانگذاران EC تصور می‌کردند، بدست نیامده است. انتظار اینکه مسئولیتها و منافع سیاستگزاریها ارتقاء پیدا خواهد کرد، و دستاوردهای ابتدایی در بخش‌های محدود به گسترش همگرایی به سایر بخش‌ها منجر خواهد

شد تا اندازه‌ای محقق شده، ولی تا سطح مشخصی، و مسلماً نه بطور پیوسته و مستمر ـ در دهه ۱۹۷۰ و اوائل دهه ۱۹۸۰ این گسترش سیاستها بسیار کند بود. همچنین این فرض که نهادها و بازیگران اقتصادی و سیاسی ملی بطور فزاینده با یکدیگر در آمیخته خواهند شد تا اندازه‌ای محقق شده ولی در بخش‌هایی هم محقق نشده است ـ حداقل به این دلیل که دولتها حاضر نبوده‌اند در برخی موارد خاص مسئولیتها و قدرت خود را به نهادهای EU منتقل کنند. این نظر که تمرکز فعالیتها و توجهات سیاسی از پایتخت‌های ملی به سطح EU منتقل خواهد شد تا حدی اتفاق افتاده، ولی در بسیاری از حوزه‌های سیاست گذاری ـ بخصوص حوزه‌هایی که هزینه‌های سنگین برای دولت دارد همچون آموزش و پرورش، بهداشت، و رفاه اجتماعی ـ هنوز سطوح ملی مهمتر از سطوح EU است. اینک روشن شده است که این عقیده که بدلیل منافع اقتصادی و برداشت‌های مشترک یک روحیه اروپایی شکل خواهد گرفت بیش از حد خوشبینانه بوده است و بطور خلاصه می‌توان گفت بهیچ وجه حرکت نیمه اتوماتیک در جهت همگرایی وجود نداشته است. البته اگر همگرایی بطور خودبخود و اجتناب‌ناپذیر به همگرایی بیشتر منجر نشده، اما قطعاً فشارهایی را برای همگرایی بیشتر ایجاد کرده است. همگرایی همچنین یک چارچوب نهادی فراهم کرده که فشارهای درونی و بیرونی برای همگرایی بسوی آن چارچوب کانالیزه و هدایت می‌شود. از جمله این نوع فشارها روی EU در حال حاضر می‌توان موارد زیر را برشمرد: چالش تجارت جهانی که بوسیله آمریکا، ژاپن، و کشورهای تازه صنعتی شده ایجاد شده؛ ابعاد فراملی مشکلاتی نظیر محیط زیست و تروریسم؛ و نیاز به پاسخ دادن به همگرایی که خارج از فرآیندهای رسمی EU از راههایی همچون گسترش ادغام‌های صنعتی، همکاریهای نزدیکتر فرامرزی بانکی و سایر فعالیتهای مالی، و جابجایی‌های جمعیتی اتفاق می‌افتد.

چگونگی پاسخ EU به اینگونه فشارها به عوامل مختلفی بستگی دارد، که مهمترین آنها تصورات و برداشت‌ها، پشتیبانی‌ها و مخالفت‌ها، و رهبری می‌باشد.

اهمیت برداشت‌ها و تصورات از این جهت غیرقابل انکار است که هر گاه تمامی کشورهای عضو اقدامی را مطلوب تشخیص داده‌اند، یا حداقل هزینه عدم انجام آنرا سنگین دانسته‌اند

پیشرفت امور بطور قابل توجهی تسریع شده است. البته در بسیاری موارد چنین برداشت مشترکی وجود ندارد، بخصوص در مواردی که اقدامات مورد نظر تبعاتی برای حاکمیت کشورها دارد.

اینکه بازیگران کلیدی تا چه میزان انگیزه برای پشتیبانی یا مخالفت دارند به عوامل مختلفی بستگی دارد. مسئله صلاحیت (نهادهای EU) مسئله اصلی است و ملاحظات دیگر می‌تواند آنرا خنثی کند. بعنوان مثال یک دولت ممکن است در شورای وزیران بشدت با یک پیشنهاد مخالفت کند، نه با این دلیل که آن پیشنهاد واقعاً پیشنهاد مناسبی نیست بلکه باین دلیل که پذیرفتن آن می‌تواند آثار منفی انتخاباتی برای آن دولت داشته باشد یا به مسائل و مشکلات مهمی با گروههای فشار داخلی منجر شود.

موضوع رهبری همواره نقطه ضعف اصلی EU بوده زیرا هیچگاه یک قدرت تصمیم‌گیری متمرکز وجود نداشته است. کمیسیون، شورای (سران) اروپا، و شورای وزیران از بسیاری جهات ارکان اصلی تصمیم‌گیری هستند، ولی اختیارات آنها دارای محدودیتهای بسیار است. هرگاه اقدامایی برای اعمال یک رهبری قوی بوجود می‌آید، ـ بوسیله یک ائتلاف غیررسمی بین کشورها، یا یک رئیس شورای بلندپرواز، یا یک رئیس مقتدر در کمیسیون ـ معمولاً مقاومت هایی ازگوشه و کنار صورت می‌گیرد.

البته برداشت‌ها، پشتیبانی، و رهبری مفاهیمی ایستا نبوده و در حال تحول و تغییر مستمر می‌باشند. از اواسط دهه ۱۹۸۰ به این سو تغییرات مهمی برای انجام و موفقیت تحولات همگرایانه صورت پذیرفته است. این اقدامات بسیار زیاد و متنوع می‌باشند. از اقدامات خاص همچون انتصاب جک دولور، که مدیری بسیار فعال و پویا بود، در سال ۱۹۸۵ به ریاست کمیسیون گرفته، تا اقدامات عام همچون شروع «بازار واحد اروپا» (SEM) و بدنبال آن افزایش وابستگی متقابل حیات سیاسی و اقتصادی بین‌المللی. این تحولات شرایط و فضایی را بوجود آورد که در آن، بعنوان مثال، شورای اروپا و کمیسیون در حوزه‌های مهمی همچون «اتحادیه مالی و اقتصادی» (EMU) و گسترش اعضاء EU توانستند رهبری شایسته‌ای از خود نشان دهند.

اما اگرچه از اواسط دهه ۱۹۸۰ در فرایند همگرایی یک احساس پویایی وجود داشته، در عین حال موانع اجتناب ناپذیری هم در مقابل همگرایی در آینده وجود دارد. این مسئله به روشنی تمام در مواضع عمومی که دولتهای عضو در مورد تصویر آینده اتحادیه اروپا اتخاذ نموده‌اند دیده می‌شود.

در یک طرف آنهایی هستند که یک موضع حداکثری دارند، مثل ایتالیا و بلژیک، که عموماً علاقمند به اتحادیه اقتصادی، مالی و سیاسی هستند و طبعاً چشم‌انداز یک اروپای فدرال را رها نمی‌کنند. در طرف دیگر، آنهایی هستند که محتاط‌ترند ـ مانند دانمارک، سوئد و بریتانیا ـ که بیشتر همکاری را ترجیح می‌دهند تا همگرایی و وحدت را و هنوز برای حفظ استقلال و حاکمیت ملی خود از هیچ تلاشی فرو گذار نمی‌کنند. البته بین حرف و عمل تفاوت هست. بیانیه‌های سیاستمداران ملی ممکن است تنها برخی از اختلاف نظرهای فراوان را که در مورد آینده EU وجود دارد نشان دهد، ولی آنها هم در برخی مواقع پرده پوشی می‌کنند. بعنوان مثال، حتی در سالهای بدبینی قبل از ۱۹۹۷ دولت انگلیس با تصویب SEA و معاهده ماستریخت، پذیرفتن مجموعه مصوبات نشست‌های سران ۱۹۸۸ بروکسل و ۱۹۹۲ ادینبرگ، و پشتیبانی جدی از برنامه SEM و برداشتن موانع از سر راه جابجایی آزاد کالاها، خدمات، سرمایه و نیروی کار، کمک زیادی به تسهیل همگرایی کرد. در عین حال دولتهایی که در بیان کاملاً طرفدار فرآیندهای همگرایانه هستند اغلب کاملاً آمادگی دارند که اگر پیشنهادات مطرح شده اولویت‌ها و منافع ملی آنها را تأمین نکند مشکلات جدی ایجاد کنند ـ مانند موردی که آلمان در نشست سران ۱۹۹۷ آمستردام انجام داد و در شرایطی که سایر کشورها آماده بودند گسترش رأی‌گیری بروش اکثریت کیفی را بپذیرند هملوت کهل آنرا وتو کرد.

چالش‌ها

آینده EU به چگونگی پاسخ دادن آن به چالش‌هایی که با آنها مواجه است بستگی دارد. چالش بزرگ ـ گسترش اتحادیه ـ در فصل ۲۱ مورد بررسی قرار گرفت. چهار چالش دیگر جزء

مسائل مهم دستورکار آینده EU خواهد بود.

تحکیم یورو

شروع فعالیت یورو بدون تردید یک گام بسیار مهم در فرآیند همگرایی بود. کشورهایی که به یورو پیوسته‌اند نه تنها یک واحد پول مشترک دارند بلکه کنترل مستقل روی سیاست‌های مالی و اقتصاد کلان خود را نیز به نهادهای مرکزی واگذار کرده‌اند.

ولی مدتی زمان لازم است تا بتوان قضاوت کرد که آیا یورو موفق بوده است یا نه. زیرا بسیاری سئولات کلیدی در مورد یورو وجود دارد که قبل از مواجهه یورو با برخی بحرانها نمی‌توان به آنها پاسخ داد. مهمترین این سئوالات عبارتند از: آیا موازنه‌ای که بین سیاستمداران و مسئولین بانکی در مورد تصمیم‌گیری در منطقه یورو وجود دارد ادامه خواهد یافت؟؛ آیا مبنای «یک سیاست پولی برای همه» در منطقه یورو بیش از اندازه جسورانه خواهد بود؟؛ اگر یکی از کشورهای عضو تصمیم بگیرد که «پیمان ثبات و رشد» (SGP) را نقض کند چه اتفاقی خواهد افتاد؟ ؛ و آیا اگر سطح بالای بیکاری ادامه یابد یا یک روند نزولی اقتصادی پیش بیاید اصطلاح «پیمان» بیش از حد محدودکننده تلقی خواهد شد؟

اصلاح سیاستها

اصلاح سیاستها بدنبال گسترش اعضاء پیشرفت کرده است، بخصوص از طریق برنامه «دستورکار ۲۰۰۰» و تغییراتی در سیاستهای مشترک کشاورزی و سیاستهای ساختاری داده شده است. اما این نظر عمدتاً پذیرفته شده که اقدامات «دستورکار ۲۰۰۰» برای برآورده کردن نیازها کافی نبوده است و اصلاحات بیشتری در سیاستها ضروری است.

فراتر از اصلاح سیاستها که تحت فشار ضرورتهای گسترش بوده است، عوامل دیگری نیز ترغیب کننده اصلاح سیاستها بوده‌اند. بعنوان مثال، ملاحظات مربوط به بازار داخلی و پول واحد فشارهایی را برای همکاری نزدیکتر و فشرده‌تر در سیاستهای اقتصاد کلان کشورهای عضو

ایجاد کرد. دور مذاکرات WTO که در سال ۲۰۰۰ برای آزادسازی بیشتر تجارت بین‌الملل آغاز شد ـ دور مذاکرات دوحه ـ EU را متعهد می‌سازد که آثار و تبعات سیاستهای تجاری و توسعه خود را مورد تجدیدنظر قرار دهد (همچنین فشار جدیدی را برای اصلاح بیشتر سیاستهای مشترک کشاورزی بوجود آورد).

میراث تنش‌ها و تحولات در منطقه بالکان، عدم اطمینان از امنیت در مرزهای اروپا، و فشارهای آمریکا برای اینکه اروپا سهم بیشتری در همکاری نظامی برای امنیت جهانی و بخصوص امنیت اروپا برعهده بگیرد، همگی باعث تداوم تقویت سیاستهای خارجی، امنیتی و دفاعی EU شده‌اند. و تهدیدهای تروریستی دوران پس از ۱۱ سپتامبر EU را متعهد به اعمال سیاستهای قویتر در حوزه امنیت داخلی و سیاستهای قضایی و داخلی ساخته است.

انعطاف پذیری

در پاسخ به نیازها و خواسته‌های متفاوت کشورهای عضو، EC/EU در دوره‌ای طولانی آمادگی انعطاف پذیری و تنوع در ساختارها و سیاست‌های خود را داشته است. هرگاه روش‌های استاندارد و غیرقابل انعطاف نامناسب تشخیص داده شد، روابط بین کشورها اشکال دیگری بخود گرفته است. بعنوان مثال، همکاری سیاسی اروپا (EPC) از اوائل دهه ۱۹۷۰ شکل گرفت و ادامه یافت ولی خارج از چارچوب جامعه اروپا.

سیستم پولی اروپا (EMS)از اواخر دهه ۱۹۷۰ و سیستم شنگن از اواسط دهه ۱۹۸۰ با عضویت تعدادی ازکشورهای عضو شکل گرفت. این انعطاف پذیری با ایجاد ساختار سه ستونی در معاهده ماستریخت و برسمیت شناختن EMU و بعد اجتماعی بعنوان حوزه‌هایی از سیاستگذاری که برای شروع نیاز به مشارکت تمامی کشورهای عضو ندارد رسمیت معاهده‌ای پیدا کرد.

انعطاف‌پذیری سئولاتی در مورد احتمال از هم پاشیدگی EU ایجاد کرده است. چنین سئوالاتی در دوران اخیر جدی‌تر شده است، بخصوص از این جهت که به انعطاف پذیری

رسمیت معاهده‌ای داده شده و سیستم پول واحد بر این اساس و با عضویت تعدادی از کشورها شکل گرفته، و بخصوص با این چشم انداز که پس از عضویت کشورهای مرکز و شرق اروپا ($CEEC_S$) کشورهای عضو EU بیشتر نامتجانس خواهند شد. در رابطه بانکته اخیر، EU در صورت عضویت همه کشورهای $CEEC_S$ بیش از ۵۰۰ میلیون نفر و در صورت عضویت ترکیه حدود ۶۰۰ میلیون نفر جمعیت خواهد داشت.

در بررسی چگونگی مدیریت انعطاف پذیری، EU ممکن است مجبور شود مبنای *acquis* ـ که عبارتست از هسته اصلی مشترک که همه کشورهای عضو باید بپذیرند ـ را محدودتر سازد. ولی این سئوال مطرح خواهد شد که EU تا چه میزانی می‌تواند این اقدام را انجام دهد بدون اینکه مبانی اصلی خود را تضعیف کند؟

اصلاح معاهده‌ای و آینده اتحادیه

همانطور که در پایان هر کنفرانس بین دولتی (IGC) معمول شده است، در نشست سران در دسامبر ۲۰۰۰ در نیس هم تصمیم گرفته شد که کنفرانس بین دولتی دیگری در سال ۲۰۰۴ آغاز به کار نماید، و تصمیم گرفته شد که این کنفرانس گسترده‌تر از کنفرانس‌های قبلی باشد. این کنفرانس بجای اینکه محدود شود به موضوعات نهادهای EU باید بیشتر نگاهی جامع‌تر به آینده EU داشته باشد و بطور خاص باید سئوالات زیر را مورد توجه قرار دهد:

ـ چگونگی تعیین اختیارات بین EU و کشورهای عضو، و نظارت بر آن با توجه به اصل واگذاری حتی الامکان امور به سطوح پایین‌تر (Subsidiarity)؛

ـ وضعیت منشور حقوق اساسی؛

ـ آیا با روشن‌تر و قابل فهم‌تر کردن معاهدات بدون تغییر مفاهیم و معانی آنها باید یک ساده‌سازی معاهدات انجام گیرد؛

ـ نقش پارلمانهای ملی در ساختار اروپا (بیانیه ۲۳، معاهده نیس).

یک نوآوری که در نیس پذیرفته شد این بود که IGC – ۲۰۰۴ باید با یک «بحث گسترده‌تر و

عمیق‌تر درباره آینده EU» دنبال شود. بعنوان بخشی از این تصمیم، نشست سران در دسامبر ۲۰۰۱ در لیکن[۱]، تصمیم به شروع بکار کنوانسیونی قبل از IGC گرفت. ریاست کنوانسیون بر عهده والری ژیسکار دستن، رئیس جمهور اسبق فرانسه، قرار گرفت و اعضای آن عبارتند از: یک نماینده از طرف رئیس هر کشور؛ دو نماینده از هر یک از پارلمانهای ملی؛ ۱۶ نماینده از پارلمان اروپا؛ و دو نماینده از طرف کمیسیون. علاوه بر این، کشورهایی که کاندیدای عضویت در EU هستند هم مشابه کشورهای عضو حضور خواهند داشت و می‌توانند در بررسیها شرکت کنند، ولی نمی‌توانند در مواردی که بین اعضاء فعلی اجماع وجود دارد مانع تصمیم‌گیری شوند.

موضوعاتی که باید بوسیله کنوانسیون مورد بررسی قرار گیرد در آنچه بنام «بیانه لیکن در مورد آینده اتحادیه اروپا» معروف شد مشخص گردید. (Euopean Council, 2001: 19-26). این موضوعات گسترده‌تر از مواردی بود که در بیانیه نیس آمده بود و این را برای کنوانسیون ممکن ساخت که هر مسئله‌ای راکه ارتباط با کارکرد اتحادیه پیدا می‌کند بررسی نماید.

البته کنوانسیون، که خیلی زود کنوانسیون قانون اساسی نام گرفت، نمی‌تواند IGC را مجبور به امری کند، ولی نقش بسیار مهم در شکل‌گیری دستور کار آن دارد. به نظر می‌رسد بحث اصلی در دور آینده مذاکرات اصلاح معاهده‌ای روی این موضوع متمرکز گردد که آیا EU نیاز به یک قانون اساسی یا حداقل یک معاهده قانون اساسی دارد یا نه. چنین سندی می‌تواند یک تقسیم اختیارات روشن‌تر از وضع فعلی بین EU و کشورهای عضو ارائه کند. این سند همچنین می‌تواند «تمهیدات مهم قانون اساسی» را از تمهیدات کم اهمیت‌تر تفکیک کند، امری که معاهدات فعلی انجام نداده‌اند، و بدینوسیله موارد اولی را مقدم و قابل تعریف‌تر نماید.

اتحادیه اروپا و شکل‌گیری مجدد اروپا

هویتها و مرزهای اروپا، که همیشه نامشخص و در واقع در حال تغییر بوده‌اند، در حال بازنگری هستند. کشورهای اروپای غربی که تقریباً برای نیم قرن خود را اروپای واقعی

می‌دانسته‌اند، فرضیات گذشته خود در مورد ماهیت اروپا و سناریوهای محتمل برای آینده را با پایان تقسیم شرق و غرب اروپا کاملاً زیر سئوال می‌بینند.

بعنوان بخشی از بررسی مجدد ماهیت اروپا، یک شکل‌گیری مجدد اروپا در راه است. بارزترین مشخصه این امر مشارکت روزافزون کشورهای CEEC در آن چیزی است که قبلاً مجموعه یا تنظیمات غربی یا اروپای غربی بوده‌اند:

اتحادیه اروپا، بعنوان مهمترین سازمان بین کشورهای اروپایی، بدون تردید مهمترین نقش را در شکل‌گیری مجدد اروپا بازی خواهد کرد. EU فعالانه این نقش زا دنبال می‌کند، ولی با توجه به مشکلاتی که این شکل‌گیری مجدد ایجاد خواهد کرد نیازمند دقت فوق‌العاده می‌باشد.

ضمائم

گاه شمار رویدارهای مهم در فرآیند همگرایی اروپا

مارس ۱۹۴۷:

بلژیک، لوکزامبورگ و هلند با تأسیس یک اتحادیه گمرکی موافقت می‌کنند. متعاقباً یک اتحادیه گمرکی در اکتبر ۱۹۴۷ تأسیس و یک تعرفه گمرکی مشترک در ژانویه ۱۹۴۸ برقرار گردید.

مارس:

فرانسه و انگلیس یک اتحاد نظامی به نام معاهده معاهده دانکرک (**Dunkirk**) امضا می‌کنند.

ژوئن:

ژنرال جورج مارشال، وزیر خارجه آمریکا، پیشنهاد می‌کند آمریکا برای نجات اقتصاد اروپا کمک کند.

سپتامبر:

شش ملت به برنامه بازسازی اروپا می‌پیوندند.

مارس ۱۹۴۸:

معاهده بروکسل میان فرانسه، انگلیس و دولت‌های بنلوکس منعقد شد. هدف از آن تشویق دفاع جمعی و ارتقاء همکاری در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است.

آوریل:

تأسیس سازمان همکاری اقتصادی اروپا (OEEC) توسط شانزده

می:

کنگره‌ای با شرکت بسیاری از حامیان اصلی همکاری و همگرایی اروپا در لاهه برگزار می‌شود. این کنگره قطعنامه‌ای منتشر می‌سازد که تصریح می‌دارد "وظیفه فوری ملت‌های اروپا ایجاد یک اتحادیه اقتصادی و سیاسی به منظور تأمین امنیت و ترقی اجتماعی است."

آوریل ۱۹۴۹:

معاهده تأسیس سازمان پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) توسط دوازده دولت در واشنگتن امضا شد.

می:

اساسنامه شورای اروپا توسط ده دولت در استراسبورگ امضا شد.

می ۱۹۵۰:

رابرت شومان (Robert Schuman)، وزیر خارجه فرانسه، طرح‌های پیشنهادی خود را برای اداره واحد ذغال سنگ و فولاد فرانسه و آلمان ارایه می‌دهد. او اعلام می‌دارد "دیگر حرف بس است، وقت عمل جدی فرا رسیده ـ عملی سازنده."

اکتبر:

رنه پلوه (René Pleven)، نخست وزیر فرانسه پیشنهاد جامعه دفاع اروپا (EDC) را مطرح می‌کند.

آوریل ۱۹۵۱:

معاهده جامعه ذغال و فولاد اروپا (ECSC) به وسیله شش دولت در پاریس به امضا رسید: بلژیک، فرانسه، آلمان ایتالیا، لوکزامبورگ و هلند.

می ۱۹۵۲:

معاهده جامعه ذغال سنگ و فولاد اروپا (ECSC) به وسیله شش دولت در پاریس به امضا رسید: بلژیک، فرانسه، آلمان، ایتالیا، لوکزامبورگ و هلند.

می ۱۹۵۲:

معاهده EDC در پاریس به وسیله شش دولت ECSC امضا شد.

ژوئیه:

ECSC کار خود را آغاز می‌کند.

اوت ۱۹۵۴:

مجلس ملی فرانسه معاهده EDC را رد می‌کند.

اکتبر:

معاهده WEU توسط شش کشور ECSC به اضافه انگلیس امضا شد.

ژوئن ۱۹۵۵:

کنفرانس مسینا با شرکت وزرای خارجه شش دولت ECSC برای بحث پیرامون همگرایی بیشتر اروپا تشکیل شد. کمیته اسپاک (SPaak) برای مطالعه راههای تحقق پیشرفت جدید در جهت ساختن اروپا تشکیل شد.

ژوئن ۱۹۵۶:

مذاکرات ایجاد جامعه اقتصادی و جامعه انرژی اتمی رسماً آغاز می‌شود.

مارس ۱۹۵۷:

معاهدات رم که بنیانگذار EEC و اوراتم است در رم امضا شد.

ژانویه ۱۹۵۸:

EEC و اوراتم کار خود را آغاز می‌کنند.

ژانویه ۱۹۵۹:

اولین کاهش‌ها و افزایش‌ها در سهمیه تعرفه EEC انجام می‌شود.

ژانویه ۱۹۶۰:

کنوانسیون انجمن تجارت آزاد اروپا (EFTA) در استکهلم به وسیله اتریش، دانمارک، نروژ، پرتغال، سوئد، سوئیس و انگلیس امضاء شد. EFTA در می ۱۹۶۰ فعالیت خود را شروع می‌کند.

دسامبر:

معاهده سازمان توسعه و همکاری اقتصادی اروپا (OECD) در پاریس امضاء می‌شود. OECD جایگزین OEEC و شامل کانادا و آمریکا می‌شود.

ژوئیه ۱۹۶۱:

امضای موافقتنامه همکاری میان یونان و EEC. این موافقتنامه در نوامبر ۱۹۶۲ به اجراء در می‌آید.

ژوئیه ـ اوت:

ایرلند، دانمارک و انگلیس خواستار مذاکرات عضویت با جامعه شدند.

ژانویه ۱۹۶۲:

ویژگی‌های اساسی سیاست کشاورزی مشترک (CAP) مورد توافق قرارگرفت.

ژوئیه:

نروژ خواستار مذاکره برای عضویت در جامعه می‌شود.

ژانویه ۱۹۶۳:

ژنرال دوگل عضویت انگلیس را وتو می‌کند.

ژانویه:

امضای معاهده دوستی و همکاری فرانسه ـ آلمان.

ژوئیه:

موافقتنامه همکاری جامعی میان جامعه و ۱۸ کشور توسعه نایافته آفریقا ـ کنوانسیون یائونده (Yaoundé) که در ژوئن ۱۹۶۴ لازم‌الاجرا می‌شود ـ امضا شد.

می ۱۹۶۴:

مذاکرات تعرفه بین‌المللی گات تحت عنوان دورکندی در ژنو آغاز می‌شود. دولت‌های جامعه به عنوان یک هیئت واحد در آن شرکت می‌کنند.

آوریل ۱۹۶۵:

امضای معاهده تأسیس شورای واحد و کمیسیون واحد جامعه اروپا (معاهده ادغام: The Merger Treaty).

ژوئیه:

فرانسه تحریم نهادهای جامعه را به منظور اعلان مخالفت خود با تحولات متنوع فوق ملی آغاز می‌کند.

ژانویه ۱۹۶۶:

وزرای خارجه بر سر مصالحه لوکزامبورگ به توافق می‌رسند. فرآیندهای عادی جامعه از سر گرفته می‌شود.

می ۱۹۶۷:

دانمارک، ایرلند و انگلیس، تقاضای مجدد خود را برای عضویت در جامعه مطرح می‌کنند.

ژوئیه:

معاهده ادغام ۱۹۶۵ به مرحله اجرا در می‌آید.

ژوئیه:

نروژ تقاضای مجدد خود را برای عضویت در جامعه مطرح می‌کند.

دسامبر:

شورای وزیران بر سر آغاز مجدد مذاکرات عضویت با دولت‌های متقاضی، به دلیل مخالفت مداوم فرانسه با عضویت انگلیس، به توافق نمی‌رسد.

ژوئیه ۱۹۶۸:

اتحادیه گمرکی کامل می‌شود. تمامی عوارض و سهمیه‌های گمرکی داخلی حذف و تعرفه مشترک خارجی برقرار می‌شود.

ژوئیه ۱۹۶۹:

رئیس جمهور پمپیدو (که بعد از استعفای دو گل در آوریل جانشین وی گشت) اعلام می‌کند اصولاً با عضویت انگلیس مخالف نیست.

ژوئیه:

امضای دومین کنوانسیون یائونده. این کنوانسیون در ژانویه ۱۹۷۱ به اجرا در می‌آید.

دسامبر:

اجلاس سران لاهه بر سر شماری از موضوعات مهم به توافق می‌رسد: تقویت نهادهای جامعه، عضوگیری، تأسیس اتحادیه اقتصادی و پولی تا سال ۱۹۸۰، و توسعه همکاری سیاسی (یعنی سیاست خارجی).

آوریل ۱۹۷۰:

مبنای مالی جامعه با تصمیم ۲۱ آوریل ۱۹۷۰ در خصوص جایگزینی منابع خود جامعه به جای کمک‌های مالی دولت‌های عضو، تغییر می‌یابد. فرآیندهای کار بودجه جامعه تنظیم شده و اختیارات بودجه‌ای EP توسط معاهده اصلاح مقررات بودجه‌ای خاص معاهدات افزایش می‌یابد.

ژوئن:

موافقت‌نامه تجارت ترجیحی میان جامعه و اسپانیا امضا می‌شود. این موافقتنامه در اکتبر ۱۹۷۰ به اجرا در می‌آید.

ژوئن:

جامعه مذاکرات عضویت را با دانمارک، ایرلند، نروژ و انگلیس شروع می‌کند.

اکتبر:

دول شش گانه گزارش داوینون (Davignon) در خصوص همکاری سیاسی را می‌پذیرند. این گزارش مبنای همکاری در زمینه موضوعات سیاست خارجی قرار می‌گیرد.

ژانویه ۱۹۷۲:

مذاکرات میان جامعه و چهار کشور متقاضی خاتمه می‌یابد.

می:

ایرلندها طی رفراندومی الحاق ایرلند به جامعه را تصویب می‌کنند.

ژوئیه:

انعقاد موافقتنامه روابط ویژه میان جامعه و کشورهای EFTA.

سپتامبر:

رأی اکثریت مردم نروژ علیه عضویت این کشور در جامعه، در رفراندوم سپتامبر. مردم دانمارک طی رفراندومی الحاق این کشور به جامعه را تصویب می‌کنند. سران دولت‌ها خط مشی‌های اصلی آینده از جمله تأکید بر هدف تحقق اتحادیه اقتصادی و پولی در ۱۹۸۰ را تعیین می‌کنند.

ژانویه ۱۹۷۳:

الحاق دانمارک، ایرلند و انگلیس به جامعه

ژانویه:

موافقتنامه تجارت ترجیحی میان جامعه و اکثر کشورهای EFTA به مرحله اجرا در می‌آید. موافقتنامه‌های منعقده با سایر کشورهای EFTA بعداً اجرا می‌شود.

دسامبر ۱۹۷۴:

کنفرانس سران پاریس با اصل انتخاب مستقیم نمایندگان EP و نیز با جزئیات صندوق توسعه منطقه‌ای اروپا (ERDF) (که تأسیس آن در کنفرانس‌های سران پاریس ۱۹۷۲ و کپنهاگ ۱۹۷۳ مورد توافق قرارگرفته بود) موافقت کرد. همچنین توافق شد که جلسات اجلاس سران به وسیله شورای اروپا نهادینه شود.

فوریه ۱۹۷۵:

امضای اولین کنوانسیون لومه (Lomé) میان جامعه و ۴۶ کشور توسعه نیافته در آفریقا، کارائیب و پاسیفیک (دولت‌های ACP). این کنوانسیون، جانشین و ادامه‌دهنده کنوانسیون یائونده است.

مارس:

اولین اجلاس شورای اروپا در دوبلین.

ژوئن:

رأی مثبت اکثریت مردم، در فراندوم انگلیس، به عضویت این کشور در جامعه.

ژوئن:

یونان متقاضی عضویت در جامعه می‌شود.

ژوئیه:

امضای معاهده اصلاحی برخی مقررات مالی معاهدات. این امر، اختیارات EP در زمینه بودجه را تقویت و همچنین دیوان محاسبات را تأسیس می‌کند.

ژوئیه ۱۹۷۶:

آغاز مذاکرات در خصوص الحاق یونان به جامعه.

مارس ۱۹۷۷:

پرتغال تقاضا برای عضویت در جامعه را مطرح می‌کند.

ژوئیه:

اسپانیا متقاضی عضویت در جامعه می‌شود.

اکتبر ۱۹۷۸:

جامعه مذاکرات خود را با پرتغال در خصوص الحاق این کشور شروع می‌کند.

فوریه ۱۹۷۹:

جامعه مذاکرات الحاق را با اسپانیا آغاز می‌کند.

مارس:

نظام پولی اروپا (EMS) (که موضوع مذاکرات سطح بالا برای مدت بیش از یک سال بوده است) به اجرا در می‌آید.

می:

امضای معاهده الحاق میان جامعه و یونان.

ژوئن:

اولین انتخابات مستقیم نمایندگان EP.

اکتبر:

امضای دومین کنوانسیون لومه میان جامعه و ۵۸ دولت ACP.

دسامبر:

برای اولین بار EP بودجه جامعه را تصویب نکرد در نتیجه جامعه باید از اول ژانویه ۱۹۸۰ بر مبنای "یک دوازدهم" عمل کند.

ژانویه ۱۹۸۱:

الحاق یونان به جامعه.

اکتبر:

وزرای خارجه جامعه در خصوص گزارش لندن که همکاری سیاسی اروپا (EPC) را تقویت کرده و توسعه می‌دهد به توافق رسیدند.

ژانویه ۱۹۸۳:

سیاست مشترک شیلات (CFP) مورد توافق قرار گرفت.

ژوئن:

اجلاس شورای اروپا در استراسبورگ «اعلامیه قاطع اتحادیه اروپا» را تصویب می‌کند.

ژانویه ۱۹۸۴:

منطقه آزاد تجاری میان جامعه و EFTA برقرار شد.

فوریه:

EP پیش‌نویس معاهده تأسیس اتحادیه اروپا را تصویب می‌کند.

ژوئن:

دومین دور انتخابات مستقیم نمایندگان EP.

ژوئن:

اجلاس شورای اروپا در فونتن بلو بر سر کاهش کمک‌های بودجه‌ای انگلیس (که مارگات تاچر از سال ۱۹۷۹ خواستار آن بود) و افزایش منابع جامعه به وسیله افزایش سقف VAT از ۱ به ۱/۴ درصد به توافق می‌رسد.

دسامبر:

امضای سومین کنوانسیون لومه میان جامعه و ۶۶ کشور ACP.

دسامبر:

نشست شورای اروپا در دوبلین بر سر تدابیر اصولی بودجه به توافق می‌رسد.

ژوئن ۱۹۸۵:

امضای معاهدات الحاق میان جامعه و اسپانیا و پرتغال.

ژوئن:

کمیسیون گزارش سفید کامل کننده بازار داخلی را منتشر می‌سازد.

ژوئن:

نشست شورای اروپا در میلان، گزارش سفید کمیسیون را تأیید می‌کند. همچنین، تصمیم به برگزاری یک کنفرانس بین دولتی برای بررسی موضوعات مختلف از جمله اصلاح معاهده گرفته می‌شود. تصمیم برگزاری این کنفرانس اولین تصمیمی است که در یک اجلاس سران تاکنون با رأی اکثریت به تصویب رسیده است.

دسامبر:

اجلاس شورای اروپا در لوکزامبورگ با اصول قانون اروپای واحد (SEA) موافقت می‌کند این قانون از جمله متضمن اصلاحات معاهده‌ای متفاوت بوده و هدف تکمیل بازار داخلی تا سال ۱۹۹۲ را تأیید می‌کند.

ژانویه ۱۹۸۶:

الحاق اسپانیا و پرتغال به جامعه.

ژوئن ۱۹۸۷:

ترکیه متقاضی عضویت در جامعه می‌گردد.

ژوئیه:

SEA پس از چند ماه تأخیر، در نتیجه مشکلات تصویب در ایرلند به مرحله اجرا می‌رسد.

فوریه ۱۹۸۸:

نشست ویژه شورای اروپا در بروکسل با افزایش و توسعه مبنای بودجهٔ جامعه موافقت می‌کند. همچنین تدابیری نیز برای کاهش چشمگیر مخارج CAP و مخارج مضاعف صندوق‌های منطقه‌ای و اجتماعی اتخاذ شد.

ژوئن:

جامعه و کومکون (بلوک تجاری اروپا شرقی) موافقتنامه‌ای امضاء می‌کنند که دو سازمان را قادر می‌سازد یکدیگر را به رسمیت بشناسند. برای اولین بار دولت‌های کومکون، به عنوان بخشی از این موافقتنامه، صلاحیت جامعه برای مذاکره از جانب دول عضو کمکون را به رسمیت می‌شناسند.

ژوئن:

نشست شورای اروپا در هانوفر، وظیفه مطالعه چگونگی پیشرفت احتمالی جامعه به سمت اتحادیه اقتصادی و پولی (EMU) را به عهده کمیته‌ای به ریاست ژاک دلور می‌گذارد.

آوریل ۱۹۸۹:

کمیته ژاک دلور گزارش خود را ارایه می‌کند (گزارش دلور). این گزارش برنامه‌ای برای نیل به EMU در سه مرحله ترسیم می‌کند.

ژوئن:

سومین انتخابات مستقیم نمایندگان EP.

ژوئن:

اجلاس شورای اروپا در مادرید با شروع مرحله اول برنامه EMU در اول ژوئیه ۱۹۹۰ موافقت می‌کند.

ژوئیه:

اتریش درخواست عضویت در جامعه را مطرح می‌کند.

سپتامبر ـ دسامبر:

فرو پاشی حکومت‌های کمونیست در اروپای شرقی. این فرآیند با انتصاب یک نخست‌وزیر غیرکمونیست در لهستان در سپتامبر "شروع" و با سرنگونی رژیم چائوشسکو در رومانی در دسامبر "پایان" می‌یابد.

دسامبر:

امضای چهارمین کنوانسیون لومه میان جامعه و ۶۸ کشور ACP.

دسامبر:

جامعه و شوروی یک موافقتنامه همکاری اقتصادی و تجاری ده ساله امضا می‌کنند.

دسامبر:

کمیسیون به شورای وزیران توصیه می‌کند درخواست ترکیه برای عضویت را رد نماید.

دسامبر:

اجلاس شورای اروپا در استراسبورگ منشور اجتماعی را مورد پذیرش قرار داده و با برگزاری یک کنفرانس بین دولتی (IGC) درخصوص EMU در پایان سال ۱۹۹۰ موافقت می‌کند. هر دو تصمیم با آرا ۱۱ در مقابل یک اتخاذ شدند و رأی منفی از آن انگلیس بود.

آوریل ۱۹۹۰:

نشست ویژهٔ شورای اروپا در دوبلین تعهد جامعه به اتحادیه سیاسی را تأیید می‌کند.

ژوئن:

در نشست شورای اروپا در دوبلین با تشکیل یک ICC در خصوص اتحادیه سیاسی رسماً موافقت می‌شود.

ژوئیه:

قبرس و مالتا درخواست عضویت خود در جامعه را مطرح می‌کنند.

اکتبر:

اتحاد آلمان، سرزمین آلمان شرقی سابق به بخشی از جامعه اروپا تبدیل می‌شود.

اکتبر:

نشست ویژه شورای اروپا در رم با شروع مرحله دوم EMU در ۱ ژانویه ۱۹۹۴ موافقت می‌کند.

دسامبر:

دو IGC در خصوص EMU و اتحادیه سیاسی در اجلاس سران رم تشکیل می‌شود.

ژوئیه ۱۹۹۱:

سوئد درخواست عضویت در جامعه را مطرح می‌سازد.

اوت - دسامبر:

فروپاشی شوروی

دسامبر:

اجلاس شورای اروپا در ماستریخت معاهده اتحادیه اروپا را از تصویب می‌گذراند. این معاهده بر سه رکن استوار است. جامعه‌های اروپا، سیاست خارجی و امنیتی مشترک (CFSP)، و همکاری در زمینه‌های امور داخلی و قضایی (JHA). ستون جامعه‌های اروپا شامل تقویت نهادهای جامعه، توسعه صلاحیت تعیین خط مشی حقوقی جامعه، و جدول زمانی برای تأسیس EMU و رواج پول واحد می‌شود.

دسامبر:

موافقت نامه‌های انجمن ("اروپا") با چکسلواکی، مجارستان، و لهستان امضاء می‌شود.

فوریه ۱۹۹۲:

معاهده اتحادیه اروپا رسماً در ماستریخت به وسیله وزرای خارجه و دارایی امضا شد.

مارس:

فنلاند درخواست الحاق به EU را می‌دهد.

می:

موافقتنامه EEA، پس از چندین ماه تأخیر در نتیجه حکم دیوان دادگستری، میان EC و EFTA امضاء می‌شود.

می:

سوئیس درخواست الحاق به EC را مطرح می‌کند.

ژوئن:

مردم دانمارک طی یک همه پرسی با نسبت ۵۰/۷ به ۴۹/۳ آراء مأخوذه TEU را رد می‌کنند.

سپتامبر:

بحران در ERM، استرلینگ و لیره عضویت خود را معلق می‌سازند.

سپتامبر:

مردم فرانسه در رفراندومی با نسبت ۵۱ به ۴۹ درصد آرا TEU را تأیید می‌کنند.

نوامبر:

نروژ خواستار الحاق به EU می‌شود

دسامبر:

مردم سوئیس در یک رفراندوم، با نسبت ۵۰/۳ به ۴۹/۷ درصد آرا به تصویب EEA رأی منفی دادند. یکی از آثار این امر عبارت بود از تعلیق درخواست سوئیس برای عضویت در EU.

دسامبر:

در اجلاس ادینبورگ شورای اروپا درخصوص چندین موضوع کلیدی از جمله موارد ذیل توافق حاصل شد: (۱) بیرون ماندن دانمارک از TEU و هرگونه سیاست دفاعی مشترک در آینده؛ (۲) آینده مالی ۹-۱۹۹۳؛ و (۳) آغاز مذاکرات الحاق در اوایل سال ۱۹۹۳ با اتریش، فنلاند، سوئد و نروژ.

فوریه ۱۹۹۳:

مذاکرات الحاق با اتریش، فنلاند و سوئد آغاز می‌شود.

آوریل:

مذاکرات الحاق با نروژ آغاز می‌شود.

می:

در رفراندوم دوم، مردم دانمارک با نسبت ۵۶/۸ به ۴۳/۲ درصد آرا به تصویب TEU رأی مثبت دادند.

اوت:

پس از نابسامانی شدید بازارهای پولی، دامنه نوسان تمامی واحدهای پولی در ERM به جز مارک آلمان و گیلدر هلند ۱۵ درصد افزایش می‌یابد.

اکتبر:

به حکم دیوان قانون اساسی آلمان این کشور توانست به عنوان آخرین دولت عضو، TEU را تصویب کند. TEU به اجرا در می‌آید.

دسامبر:

برگزاری دور اورگوئه گات.

ژانویه ۱۹۹۴:

دومین مرحله از EMU به اجرا در می‌آید.

ژانویه:

EEA به اجرا در می‌آید.

مارس:

کمیته مناطق برای اولین بار تشکیل جلسه می‌دهد.

مارس:

اتریش، فنلاند، سوئد و نروژ بر سر شرایط الحاق، با EU به توافق می‌رسند.

آوریل:

مجارستان و لهستان درخواست عضویت در EU را مطرح می‌کنند.

ژوئن:

چهارمین دوره از انتخابات نمایندگان EP برگزار می‌شود.

ژوئن:

مردم اتریش طی رفراندومی در خصوص EU، با نسبت به ۶۶/۴ به ۳۳/۶ درصد آرا به الحاق اتریش به EU رأی مثبت می‌دهند.

ژوئن:

نشست شورای اروپا در کورفو، انگلیس انتصاب نخست‌وزیر بلژیک ژان ـ لوک دهین (Jean-Luc Dehaene) به عنوان رئیس جدید کمیسیون را وتو می‌کند.

ژوئیه:

ژاک سانتر، نخست وزیر لوکزامبورگ، در اجلاس نیم روزه شورای اروپا در بروکسل، نامزد ریاست کمیسیون شد.

اکتبر:

همه‌پرسی در فنلاند برای عضویت در EU: ۵۷ درصد شرکت کنندگان رأی مثبت و ۴۳ درصد رأی منفی دادند.

نوامبر:

همه‌پرسی در سوئد برای عضویت در EU: ۵۲/۲ درصد شرکت کنندگان رأی مثبت و ۴۶/۹ درصد رأی منفی دادند.

نوامبر:

همه‌پرسی در نروژ برای عضویت در EU: با ۵۲/۲ درصد آرا منفی در مقابل ۴۷/۸ درصد آرا مثبت مردم خواستار عدم الحاق نروژ به EU می‌شوند.

ژانویه:

EP به کمیسیون سانتر رأی مثبت می‌دهد: ۴۱۸ رأی مثبت، ۱۰۳ رأی منفی، ۵۹ رأی ممتنع. کمیسیون متعاقباً به وسیله نمایندگان دولت‌های عضو رسماً منتصب می‌شود.

مارس:

قرارداد شینگن توسط هفت دولت عضو EU اجرا می‌شود: آلمان، فرانسه، بلژیک، لوکزامبورگ، هلند، اسپانیا و پرتغال.

ژوئن:

رومانی و اسلوواکی خواستار عضویت در EU می‌شوند.

اکتبر:

لاتویا خواستار عضویت در EU می‌شود.

نوامبر:

استونی خواستار عضویت در EU می‌شود.

دسامبر:

لیتوانی و بلغارستان خواستار عضویت در EU می‌شوند.

ژانویه ۱۹۹۶:

جمهوری چک و اسلوونی خواستار عضویت در EU می‌شوند.

مارس:

IGC پیش بینی شده در پیمان ماستریخت در اجلاس ویژه سران دولت‌ها در تورین رسماً آغاز به کار می‌کند.

می:

در پی تصمیم شورای وزیران مبنی بر عدم توافق با جدول زمانی برای رفع ممنوعیت صادرات فرآورده‌های گاوی انگلیس، دولت انگلیس سیاست عدم همکاری با تصمیم‌گیری EU را اعلام می‌کند.

ژوئن:

در نشست شورای اروپا در فلورانس فرمولی برای پایان دادن به سیاست عدم همکاری انگلیس تصویب می‌شود.

ژوئن ۱۹۹۷:

نشست شورای اروپا در آمستردام معاهده آمستردام را تصویب می‌کند. این معاهده فاقد مطلبی در مورد تغییرات نهادین مورد نیاز عضوگیری است، ولی یقیناً تقویت کننده نهادها و سیاست‌های EU می‌باشد.

ژوئیه:

کمیسیون برنامه دستور کار ۲۰۰۰ خود را صادر می‌کند که شامل توصیه هایی در خصوص چگونگی رسیدگی به عضویت کشورهای CEEC و چگونگی رسیدگی به نحوه اصلاح سیاست‌های EU ـ به ویژه CAP و صندوق‌های ساختاری ـ می‌باشد.

اکتبر:

معاهده آمستردام رسماً توسط وزرای خارجه EU امضا می‌شود.

مارس ۱۹۹۸:

مذاکرات الحاق، رسماً با مجارستان، لهستان، جمهوری چک، اسلوونی، استونی و قبرس آغاز می‌شود.

در نشست ویژه شورای اروپا در بروکسل توافق می‌شود که یازده دولت در سال ۱۹۹۹ یورو را به عنوان واحد رسمی پول خود مورد استفاده قرار دهند: فرانسه، آلمان، ایتالیا، بلژیک، لوکزامبورگ، هلند، ایرلند، اسپانیا، پرتغال، فنلاند و اتریش.

می:

دانمارک و ایرلند با برگزاری رفراندوم، معاهده آمستردام را تصویب کردند.

ژانویه ۱۹۹۹:

مرحله سوم EMU و یورو اجرا می‌شود.

مارس:

هیئت کمیسرها در پی انتشار گزارش بسیار انتقادآمیز کمیته کارشناسان مستقل استعفا می‌دهد.

مارس:

در نشست ویژه شورای اروپا در برلین، رؤسای دولت‌ها بر سر تدابیر دستورکار ۲۰۰۰ به توافق رسیدند. این تدابیر شامل آینده مالی ۶-۲۰۰۰، و اصلاحات صندوق ساختاری و CAP می‌شود. در این نشست همچنین با نامزدی رومانو پرودی، نخست وزیر سابق ایتالیا، برای جانشینی ژاک سانتر به عنوان رئیس کمیسیون موافقت شد.

می:

معاهده آمستردام به اجرا درمی‌آید.

می:

EP رومانو پرودی را با ۳۹۲ رأی مثبت، ۷۲ رأی منفی و ۴۱ رأی ممتنع به عنوان رئیس کمیسیون تأیید می‌کند.

ژوئن:

پنجمین دوره انتخابات مستقیم پارلمان اروپا

سپتامبر:

کمیسیون پرودی پس از تأئید پارلمان اروپا با ۴۱۴ رأی مثبت در مقابل ۱۴۲ رأی منفی و ۳۵ ممتنع مشغول بکار شد.

دسامبر:

نشست شورای اروپا در هلسینکی تصمیمات مهمی در رابطه با گسترش اتحادیه گرفت. از جمله این تصمیمات، تصمیم به شروع مذاکرات با شش کشور دیگر متقاضی عضویت در اوائل سال ۲۰۰۰، و در نظر گرفتن ترکیه به عنوان کاندیدای عضویت بود. نشست همچنین تصمیم به تشکیل یک نیروی واکنش سریع، به ظرفیت ۵۰/۰۰۰-۶۰/۰۰۰ نفر تا سال ۲۰۰۳ گرفت.

فوریه ۲۰۰۰:

کنفرانس بین دولتی که در یکی از پروتکل‌های ضمیمه معاهده آمستردام پیش بینی شده بود کار خود را شروع کرد.

فوریه:

مذاکرات عضویت با لاتویا، لیتوانی، بلغارستان، اسلواکی، رومانی، و مالت آغاز شد.

ژوئن:

موافقتنامه کاتونو، جایگزین کنوانسیون لومه شد و بوسیله اتحادیه اروپا و ۷۷ کشور ACP به امضا رسید.

راهنما برای مطالعه بیشتر

منابع رسمی اتحادیه اروپا
سایر منابع مفید

منابع رسمی اتحادیه اروپا

اتحادیه اروپا مطالب بسیار زیادی ر ا به طریق مکتوب یا به صورت الکترونیکی منتشر می‌سازد. این مطالب شامل برگه‌های راهنما برای اطلاع رسانی مختصر تا گزارش‌های مفصل مربوط به خط مشی اتحادیه در انواع و اقسام مختلف می‌باشد.

یکی از راههای مناسب برای آشنایی مستقیم با مطالب در دسترس، استفاده از یکی از مراکز اسناد اروپا (EDC) است. EDC ها نسخه‌هایی از اکثر اسناد منتشر شده EU را دریافت می‌کنند و در سراسر کشورهای عضو وجود دارند. آنها معمولاً به کتابخانه‌های دانشگاهی وابسته‌اند. راه مناسب دیگری برای "مبتدیان" استفاده از سایت اروپا (Europa) ی اتحادیه اروپاست: <http://europa.eu.int>. این سایت به شمار فراوانی از صفحات اینترنتی دیگر مربوط به نهادها، سیاست‌ها و تحولات EU متصل است.

روشن است که بررسی جزء به جزء انتشارات EU در اینجا امکان‌پذیر نمی‌باشد. به این دلیل، مطالعه‌کنندگان باید به راهنماها و کاتالوگ‌های متعددی که در تمامی کتابخانه‌های بزرگ یافت می‌شوند مراجعه کنند. سپس باید به نشریات اصلی مراجعه شود. در واقع تمامی نشریات

الکترونیکی و / یا مستقیماً از نهادهای مربوط به EU قابل دسترسی هستند.

معاهدات، طبیعتاً می‌توانند مورد استفاده تمامی کسانی که علاقه‌مند به درک ماهیت و عملکرد EU هستند قرار گیرد. معاهدات، بارها توسط شرکت‌هایی چون EUR-OP و سوئیت و ماکسول (Sweet & Maxwell) منتشر شده‌اند معاهده نیس، معاهده آمستردام و نسخه‌های نهایی معاهده اتحادیه اروپا و معاهده تأسیس جامعه اروپا نیز در منبع زیر آمده‌اند:

Offical Journal Of the European Communities, C340, 10 November 1997.

نشریه رسمی جامعه‌های اروپا (منبع فوق) (OJ) در اکثر روزهای هفته چاپ می‌شود و نسخه‌های مجاز و مصدق تصمیم‌ها و فعالیت‌های مختلف را در بر دارد. این نشریه به سه سریال تقسیم بندی شده است. سریال "L" (قانونگذاری) مجموعه‌ای برای انتشار قوانین مصوب EU است. سریال "C" (اطلاع رسانی) شامل طیفی از اطلاعات از جمله انتصاب‌های کمیته‌های مشورتی، یادداشت‌های جلسات عادی EP و قطعنامه‌های مصوب و قضاوت‌های دیوان، مکاتبات و اعلان‌ها، و لوایح کمیسیون برای تصویب شورا می‌گردد. سریال "S" (مکمل) که تنها روی لوح فشرده (CD-ROM) و شبکه اینترنت ریخته می‌شود، عمدتاً مربوط به قراردادهای عمومی و آگهی است. مناظرات EP در ضمیمه منتشر می‌شوند که عنوان آن مناظرات پارلمان اروپا می‌باشد. فهرست راهنمای سریال‌های "L" و "C" از OJ به صورت ماهانه و سالانه در دسترس هستند.

بولتن اتحادیه اروپا (*Bulletin of the European Union*) که ماهانه منتشر می‌شود، یک تصویر کلی از اکثر تحولات مهم ارایه می‌دهد. برخی از اطلاعات مندرج در آن شامل خلاصه مطالب چاپ شده در OJ (با ذکر مرجع) می‌باشد. منابع بسیار دیگر نیز موجودند: برای مثال، گزارش‌های ـ گرچه برخی از آنها تلخیص شده‌اند ـ اجلاس شورای وزیران، جدیدترین اخبار تحولات سیاست‌گذاری، بررسی پیشرفت چرخه بودجه سالانه، و اطلاعات مربوط به طرح‌ها، اجلاس‌ها، و توافق‌ها در حوزه روابط خارجی.

گزارش عمومی درباره فعالیت‌های اتحادیه اروپا[1] سالانه منتشر می‌شود و حاوی خلاصه‌ای عالی از تحولات نهادین و سیاست گذاری است. در صورت لزوم این گزارش را با ضمیمه گزارشات سالانه منتشره به وسیله اکثر نهادها تکمیل می‌کنند.

اطلاعات مربوط به بودجه سالانه در بولتن و گزارش عمومی قابل دسترسی هستند. کل بودجه که حدود ۱۸۰۰ صفحه متن را به خود اختصاص می‌دهد توسط OJ (سری L) حدود یک ماه پس از تصویب EP منتشر می‌شود. نام یکی از نشریات مفید بودجه جامعه: واقعیات در قالب ارقام[2] است که معمولاً سالانه منتشر می‌شود.

مفصل‌ترین تحلیل و اطلاعات مربوط به سیاست‌های EU معمولاً در اسناد تهیه شده به وسیله کمیسیون درج می‌شوند. سوای نشریات پراکنده، این اطلاعات به سه شکل اصلی منتشر می‌شوند. اول، گزارش‌های سریالی که به طور منظم منتشر می‌شوند و تمامی جنبه‌های امور EU را پوشش می‌دهند. می‌توان به چهار نوع از این گزارشات تولید شده اشاره کرد: اقتصاد اروپا[3]، روندها و طرح‌های اقتصادی را در بر گرفته و به صورت فصلنامه به همراه ضمایم منتشر می‌شود؛ اروپای اجتماعی[4] اطلاعات مربوط به بسیاری جنبه‌های سیاست اجتماعی و اشتغال، و سه بار در سال منتشر می‌شود؛ یورو بارومتر[5] در خصوص افکار عمومی در EU دو بار در سال منتشر می‌شود؛ و وضعیت کشاورزی در جامعه[6]، که یک گزارش سالانه است. دوم، حجم عظیمی از اطلاعات توسط اداره آمار[7] در خصوص موضوعات متفاوت از الگوهای مصرف انرژی تا قیمت‌های کشاورزی منتشر می‌شود. اروپا به ارقام[8] حدود هر دو سال یک بار منتشر می‌شود و نشریه عمومی مفیدی است. تمامی نشریات اداره آمار دارای نشانه Eurostat هستند. سوم، اسناد کمیسیون (COMDOCS) هستند که اصولاً گزارشات تحلیلی، بررسی

1. General Report on the Activities of the European Union
2. The Community Budget: the Facts in Figures.
3. European Economy.
4. Social Europe.
5. Eurobarometer.
6. Agricultural Situation in the Community.

سیاست‌ها و از همه مهمتر، طرح هایی برای شورا و EP و قانون گذاری شورا را شامل می‌شود.

مطالب مفید قابل استحصال از نهادهای اتحادیه اروپا به صورت ادواری، عبارتند از: گزارشها، اسناد تحقیقاتی EP[۱]، بولتن ESC[۲] که ماهانه منتشر می‌شود؛ و گزارش‌های پرونده‌های مطروحه در دیوان[۳].

نهایتاً لازم به ذکر است که تعدادی از نشریات EU به رایگان در اختیارند. اکثر آنها نسبتاً مختصرند و اصولاً برای کسانی که مطالب ناچیزی راجع به اتحادیه اروپا می‌دانند تهیه می‌شوند ولی برخی از آنها از مبتدیات فراتر رفته و می‌توانند مجموعه‌ای مفید تشکیل دهند. مثلاً تمامی نهادها، جزوات یا کتابچه هایی در خصوص چگونگی سازمان یافتن خود و اینکه چه می‌کنند منتشر می‌سازند.

سایر منابع مفید

حکومت دولت‌های عضو حجم قابل توجهی از اسناد EU را تولید می‌کنند. ماهیت دقیق این مطالب متفاوت است، ولی عمدتاً ترکیبی از گزارش‌های "وضعیت بازی"[۴]، گزارش‌های کمیته‌های مربوط پارلمانی، و جزوات /کتاب‌ها/ مجموعه‌های اطلاع رسانی است. چون بسیاری از جزوات /کتاب‌ها/ مجموعه‌های اطلاع رسانی با هدف تشویق آگاهی عمومی بیشتر از EU منتشر می‌شوند، و یا به منظور ترغیب بهره‌گیری بخش بازرگانی سیاست‌های EU تهیه می‌شوند، اغلب رایگان هستند.

منابع متعدد شامل اطلاعات به روز تحلیلی، منظم و مفصل در خصوص EU هستند. یک بولتن روزانه از رویدادها به نام اروپا[۵] که توسط آژانس بین‌المللی اطلاعات مطبوعاتی[۶]

---

1. Reports, Gossiers, and Research Documents of the EP.
2. Bulletin of the ESC.
3. Reports of Cases Before the Court.
4. State of Play
5. Europe.
6. Agence Internationale D'Information Pour La Prese.

منتشر می‌شود. این بولتن معمولاً به آژانس اروپا[1] معروف است. گزارش اروپا[2] توسط سرویس اطلاع‌رسانی اروپا[3] منتشر می‌شود. این نشریه که حاوی بررسی مفصل وقایع است، دو بار در هفته انتشار می‌یابد.

صدای اروپا[4] که توسط گروه اقتصادی[5] منتشر می‌شود، یک هفته نامه عالی در خصوص EU است.

در اکثر دولت‌های عضو، مطبوعات "کیفی" بررسی اندیشمندانه‌ای از امور EU ارایه می‌دهند. در انگلیس جامع‌ترین پوشش خبری توسط تایمز مالی[6] صورت می‌گیرد.

مقالات علمی در خصوص EU در نقاط مختلف یافت می‌شوند. به ویژه، ژورنال‌های دانشگاهی سودمندی منتشر می‌شوند که از جمله عبارتند از:

Journal of Comman Market Studies,

Journal of European Public Policy,

Journal of European Integration,

Common Market Law Review,

بررسی سالانه مفیدی از EU بوسیله G. Edwards & G. Wiessala, سالانه در منبع زیر ارایه می‌شود: The European Union. Annual Review of Activities (Blackwell);

این مطالب در پنجمین شماره از منبع زیر نیز آمده‌اند:

Journal of Common Market Studies.

نهایتاً منبع به روز بسیار ارزشمندی که توسط EU و درباره آن منتشر می‌شود European Access است که شش بار در سال توسط چادویک هیلی[7] انتشار می‌یابد.

---

1. European Agency.
2. European Report.
3. Europe Information Service.
4. European Voice.
5. Economist Group.
6. Financial Times.

THE GOVERNMENT AND POLITICS OF THE EUROPEAN UNION

Neill Nugent

Translated by:
Mohsen Mirdamadi

The Institute for Political & International Studies